

HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 75

COHESIÓN SOCIAL en la práctica

Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina

Guía para la implementación

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA



Financiado por
la Unión Europea



HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 75

COHESIÓN SOCIAL en la práctica

Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina

Guía para la implementación

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci.al.eu

Con la coordinación de:



FIIAPP, Área de Gobernanza Democrática

Con el apoyo de:



Red Latinoamericana de Desarrollo Regional

Con el apoyo de Sandra Bustamante, experta en políticas de género.

Imagen de cubierta: ©Tobias Jelskov

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

ISBN: 978-84-09-32819-2

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, junio 2021



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

1. Una apuesta para acercar las políticas públicas a los territorios	5
1.1. El enfoque territorial como marco de referencia en los procesos de elaboración de políticas públicas	7
1.2. ¿Por qué es necesaria la territorialización de las políticas públicas?	9
1.3. ¿Qué entendemos por territorialización de políticas públicas?	10
2. El Modelo de territorialización de políticas públicas.	11
2.1. Objetivo del Modelo de Territorialización de Políticas Públicas	11
2.2. Principios rectores que rigen la aplicación del Modelo de Territorialización de Políticas Públicas	12
2.3. Factores transversales (políticos y de gobernanza)	19
2.4. Las fases del Modelo de territorialización de políticas públicas	23
3. Análisis del grado de territorialización de las instituciones del ejecutivo y de las políticas que impulsan	59
3.1. Los indicadores: análisis individual y comparativo	59
3.2. Aplicación de los indicadores	64

1. Una apuesta para acercar las políticas públicas a los territorios

Una parte muy relevante de los desafíos ligados al desarrollo sostenible que se recogen en la Agenda 2030 impulsada por las Naciones Unidas y suscrita por los gobiernos latinoamericanos tienen una fuerte dimensión territorial. Ya sea en las ciudades, grandes, medianas o pequeñas, o en el entorno rural, los territorios son el escenario donde se expresan y concretan algunos de los principales desafíos económicos, sociales y ambientales, así como el lugar en el que se desarrollan las principales soluciones e innovaciones para abordarlos.

La Agenda 2030 apunta a la necesidad de incluir en los procesos de desarrollo sostenible a todos los actores, públicos y privados, que operan a nivel internacional, nacional y local, con el objetivo de no dejar a nadie atrás. La contribución de todos ellos y su implicación en la definición, implementación y monitoreo de estrategias de desarrollo sostenible es clave. También de los que operan desde los territorios más alejados de los centros en los que se toman las decisiones, de las periferias y territorios vulnerables.

Para algunos países latinoamericanos, apostar por un país policéntrico y más equilibrado y por un gobierno próximo a su ciudadanía, implica enfrentar los desafíos globales y el desarrollo sostenible partiendo de las particularidades, las diferencias, las necesidades y las oportunidades de los territorios; e incorporar esas características y condiciones en las políticas públicas con el fin de corregir paulatinamente los desequilibrios presentes.

La territorialización de las políticas y de la inversión pública implica promover su construcción de manera concertada y articulada entre los diferentes niveles de gobierno y los diferentes actores del territorio. Esta acción concertada, permitirá construir políticas públicas en correspondencia con las características y condiciones especiales de cada territorio, a fin de contribuir a reducir las brechas territoriales y las desigualdades existentes, tanto al interior de cada territorio como entre ellos dentro de un mismo país. La territorialización permite acelerar los procesos de desarrollo sostenible aprovechando y reforzando las potencialidades de cada territorio en línea con lo que establece la Agenda 2030.

El Modelo de territorialización de políticas públicas (en adelante MTPP) que se despliega en esta Guía es una herramienta sencilla que aborda el proceso de construcción, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas más eficientes, que tengan en cuenta las aspiraciones y las necesidades de los territorios y de la ciudadanía, logrando así un mayor impacto en materia de desarrollo sostenible.

El MTPP nos indica, además, todas aquellas acciones indispensables para que las políticas públicas sean la expresión de las necesidades, apuestas, proyección y prioridades de los territorios; y el

reflejo de los intereses y toma de decisiones de la ciudadanía y de los actores locales en todas las fases del ciclo de la planificación de la política. De esta forma se trata de garantizar la articulación de las políticas públicas con los procesos clave que se dan en los territorios, integrando y reflejando la realidad y las dinámicas de los mismos. Todo este proceso pasa por el eje transversal de la participación ciudadana como condición fundamental en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La presente guía metodológica está dirigida a aquellas instituciones de los gobiernos nacionales, en especial las que son de carácter prestacional, que tienen la responsabilidad de proveer servicios y trámites a las empresas, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Se trata de una herramienta de gran utilidad, también, para los gobiernos locales y regionales para la mejora de sus procesos de elaboración de políticas públicas. Plantea una hoja de ruta simple para aplicar la MTPP de forma efectiva.

Conceptos

La territorialización de políticas públicas en tiempos de crisis, recuperación y transformación

La crisis generada por la COVID19 ha tenido una importante dimensión urbana. Desde las grandes áreas metropolitanas hasta los municipios intermedios y pequeños, las ciudades han concentrado buena parte de la afectación, ya sea en términos de salud pública, de recesión económica o de emergencia social. Pero también han desempeñado un rol protagónico en su gestión, mitigando su impacto, en especial entre los sectores más vulnerables; y lo tendrán también en los procesos de recuperación y transformación que cobrarán cada vez mayor relevancia una vez la pandemia remita.

Pero también en los entornos rurales, en los que el acceso a los servicios básicos no siempre está garantizado, la afectación ha sido relevante y ha puesto de manifiesto las desigualdades y brechas existentes en muchos países derivadas de la falta de inversión, de diversificación productiva y empleo digno.

Acercar las políticas públicas a la ciudadanía en tiempos de crisis e incertidumbre tiene gran trascendencia. Favorecer que las soluciones que se promueven respondan a las necesidades reales de las personas y de los actores que operan en el territorio es clave. Como también lo es movilizar todos los recursos y activos disponibles y facilitar el despliegue de soluciones innovadoras promovidas desde la sociedad civil, la academia o el sector privado.

El MTPP puede y debe ser una herramienta de gran valor añadido para gestionar escenarios de crisis e incertidumbre como el generado por la COVID19 así como para impulsar procesos de recuperación y transformación que respondan de forma efectiva a las necesidades de las sociedades apuntando al bienestar, la cohesión y la prosperidad.

Experiencia 1

Territorialización de políticas públicas para la recuperación post-COVID19 - Chile

Apoyo a la generación y al fortalecimiento de capacidades regionales para la recuperación de sectores productivos priorizados de la macroregión centro-sur del país, para la recuperación post-COVID-19.

Esta iniciativa, que se inserta en el marco del Fondo Bilateral Unión Europea-Gobierno de Chile, busca apoyar la recuperación económica de la macroregión centro-sur del país fuertemente impactada por la crisis generada por la COVID-19. La iniciativa se orienta a la generación de las condiciones que permitan mejorar el entorno en el que se desarrollan empresas y PYMES ligadas a sectores productivos relevantes en la zona y que han sido afectados por los efectos del COVID-19. Se apuesta por el fortalecimiento de las capacidades de intervención en materia de desarrollo productivo territorial e innovación de organismos públicos, privados y de investigación, con una fuerte incidencia en la actividad económica de la macroregión.

En la iniciativa, con un presupuesto de 500.000€, participan instancias de gobierno territorial y nacional con el apoyo de la Unión Europea. Se articula alrededor de tres componentes:

1. Plan de acción para la recuperación económica de la macroregión centro-sur. Incluye el refuerzo de las estructuras de gobernanza en el territorio.
2. Reactivación de actividades productivas priorizadas
3. Fortalecimiento de las capacidades de los actores, públicos y privados, implicados.

1.1. El enfoque territorial como marco de referencia en los procesos de elaboración de políticas públicas

El Modelo de Territorialización de Políticas Públicas que se propone parte del enfoque territorial: un enfoque a partir del cual, a diferencia de lo que se plantea en el enfoque sectorial, se interviene en el territorio a partir de una visión holística que tiene en cuenta las diferentes dimensiones de su desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— así como todos sus activos incluidos los recursos disponibles y los actores que operan en ellos.

Conceptos

El territorio

Para el impulso del MTPP el concepto de territorio no se limita a una zona geográfica, se refiere también al espacio multidimensional sobre el que se debe aplicar la estrategia de promoción del desarrollo endógeno, integrado, inclusivo y sostenible que debe servir para capitalizar el potencial de los múltiples operadores, públicos y privados, implicados y que operan en él. El territorio es un recurso en sí mismo: lo integran sus diferentes dimensiones —física, natural, social y cultural, ambiental y económica— y sus instituciones y organizaciones. Es en suma, un conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, recursos y conocimientos técnicos.

El enfoque territorial permite a los agentes locales y nacionales definir una política de desarrollo sostenible a partir de la realidad y los activos de una zona determinada, teniendo en cuenta sus necesidades, aspiraciones, desafíos y oportunidades así como también sus debilidades y todos los factores que pueden representar una amenaza. Está basado en una visión global y concertada del territorio, que busca la integración de los recursos endógenos y pretende la mayor coordinación y complementariedad con los compartidos con otros territorios. Tiene en cuenta las diversas realidades a partir de sus distintas componentes: sociales, políticas, físicas, medioambientales, culturales y económicas.

Este enfoque considera a los actores del territorio, públicos y privados, como activos esenciales. En este sentido, la articulación y complementariedad entre los diferentes niveles o esferas de gobierno —local, regional y nacional— es clave para impulsar políticas eficientes. Como también lo es la generación de espacios que permitan la implicación de los actores que operan en el territorio, por lo general a través de las organizaciones que los asocian, y la movilización de todos sus recursos y capacidades. Se propone, pues, una nueva concepción de la relación entre la ciudadanía, los actores del territorio y las políticas públicas; una relación basada en una lógica de gobernanza basada en el diálogo, la concertación, la co-reponsabilidad y la co-creación.

Conceptos

El enfoque territorial para el desarrollo local propuesto por la Comisión Europea¹

La Unión Europea lleva años apostando por el “enfoque territorial para el desarrollo local” como marco de referencia para sus políticas, primero, a nivel interno, en el ámbito regional y de implementación de los fondos estructurales, y, desde 2013, en el de sus instrumentos de cooperación internacional al desarrollo y de apoyo a las autoridades locales. De acuerdo con la Nota Política elaborada por la Comisión Europea en 2013, el enfoque territorial para el desarrollo local (TALD en sus siglas en inglés) es el marco de referencia que define las claves para traducir los procesos descentralización en desarrollo local.

Se trata de una política nacional que promueve un desarrollo local endógeno, en el que los gobiernos locales movilizan todos los recursos y capacidades del territorio; integrado, por cuanto se articula la acción de todos los operadores, públicos y privados que actúan en el territorio; multi-escalar, en la medida en que los diferentes niveles de gobierno se coordinan y complementan, cada uno en el marco de sus competencias. En este contexto y con este marco de referencia, la responsabilidad primera de planificar, financiar y gestionar el desarrollo local recae en los gobiernos locales. Unos gobiernos locales que deben estar dotados de las competencias, los recursos y las capacidades para ello.

En 2013 la Comisión Europea impulsó la Comunicación “Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo” a partir de la cual se apuesta por el TALD como metodología de referencia para el despliegue de sus diferentes programas de cooperación, en especial en el Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales. En 2016 se publicó la Guía “Apoyando la descentralización, la gobernanza global y el desarrollo local a través del enfoque territorial” en la que se definían pautas para la aplicación del TALD en la implementación de programas y proyectos financiados por la Unión Europea con el objetivo de promover el desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

1. <https://europa.eu/capacity4dev/articles/what-territorial-approach-local-development>

Programa de la OCDE para un enfoque territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible²

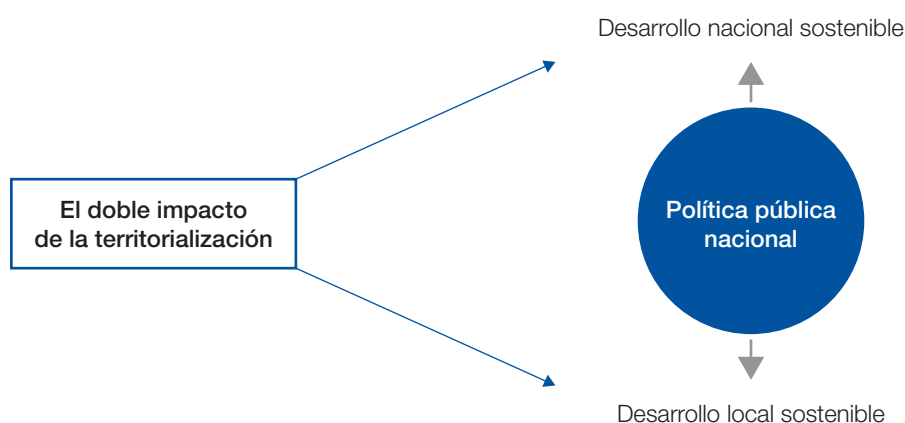
La OCDE ha desarrollado un programa destinado a promover el enfoque territorial como herramienta clave para la implementación de los ODS a nivel territorial. La organización plantea un enfoque de desarrollo regional orientado a desplegar todo el potencial transformador de los ODS. Se basa en un enfoque del desarrollo territorial que es holístico, multi-sectorial, bottom-up, inclusivo y localizado. La metodología que propugna la OCDE ofrece herramientas para planificar estrategias de desarrollo territorial más eficientes, en las que los diferentes niveles de gobierno, y los diferentes actores que operan en el territorio, aportan todas sus capacidades y recursos. La OCDE apuesta por los sistemas de monitoreo de las políticas públicas y ofrece un sistema de indicadores destinados a medir el progreso en los procesos de implementación de la Agenda 2030 a nivel territorial.

1.2. ¿Por qué es necesaria la territorialización de las políticas públicas?

La territorialización contribuye a acercar la acción de gobierno a la ciudadanía, reforzando la democracia y mejorando la calidad y la eficiencia de las políticas públicas. Partiendo de la concepción del territorio como factor de desarrollo sostenible, la territorialización constituye un acelerador de dicho desarrollo orientándolo hacia la prosperidad y la cohesión social, la reducción de las brechas territoriales y el combate de la pobreza y las desigualdades, incluidas las de género.

Por otro lado, facilita el impulso de políticas públicas nacionales más informadas, que toman en consideración las necesidades y aspiraciones de los territorios, de las personas que los habitan y de los actores que operan en ellos. Contribuye, asimismo, a la movilización y el aprovechamiento de los activos del territorio comprometiéndolos con su desarrollo sostenible, equitativo e incluyente.

En definitiva, la territorialización de políticas públicas contribuye, por un lado, a mejorar el impacto de las políticas públicas nacionales en el territorio y, por el otro, a avanzar hacia un desarrollo nacional más sostenible, inclusivo y equitativo.



Fuente: elaboración propia.

2. <https://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm>

1.3. ¿Qué entendemos por territorialización de políticas públicas?

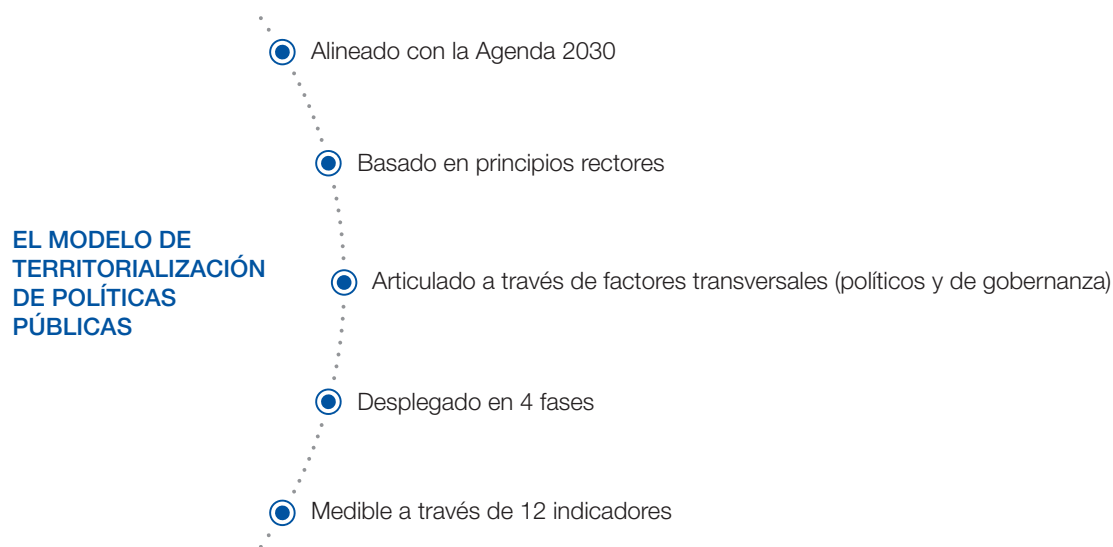
La territorialización de las políticas públicas puede definirse como el diseño y la implementación concertada y articulada de políticas públicas con, desde y para los territorios en clave nacional. Es una metodología desarrollada para facilitar que las políticas públicas tengan en cuenta:

- Las aspiraciones y las necesidades de los territorios, de la ciudadanía que los habitan y de los actores que operan en ellos.
- Los recursos y todos los activos del territorio.

A diferencia de los modelos clásicos de elaboración de políticas públicas, que tienden a la homogenización, el enfoque territorial por el que apuesta el MTPP conlleva incorporar las características de los territorios, su diversidad, dinámicas, procesos y actores locales. De esta forma se trata de garantizar que las políticas públicas integren los procesos claves de los territorios a fin de que reflejen su realidad y dinámicas y, a la vez se aproveche, el potencial de recursos, conocimiento y capacidades de cada uno de ellos para contribuir al desarrollo nacional sostenible.

2. El Modelo de territorialización de políticas públicas

El Modelo de Territorialización de Políticas Públicas propone un enfoque alineado con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, se fundamenta en un conjunto de principios rectores y factores transversales, se despliega a partir de 4 fases y se monitoriza a través de un sistema de 12 indicadores y un conjunto de factores de verificación. La siguiente imagen proporciona un esquema de todo ello.



Fuente: elaboración propia

2.1. Objetivo del Modelo de Territorialización de Políticas Públicas

2.1.1. Objetivo general

Proveer a las instituciones de gobierno de un enfoque alineado con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y una metodología que faciliten el diseño, la implementación y el monitoreo de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos teniendo en cuenta la realidad y potencialidades de los territorios, así como las necesidades, intereses y aspiraciones de las personas que los habitan y los actores que operan en ellos.

2.1.2. Objetivos específicos

- Impulsar políticas públicas a partir de un enfoque integral del territorio en todas sus dimensiones y con una perspectiva de género.
- Diseñar políticas públicas informadas a partir de la realidad y potencialidades de los territorios y las necesidades, intereses y aspiraciones de las personas que los habitan y los actores que operan en ellos.
- Asegurar la adecuada coordinación y complementariedad entre las diferentes esferas o niveles de gobierno que intervienen en el territorio.
- Garantizar la participación de la ciudadanía y la articulación con los actores que operan en el territorio en todas las fases del ciclo de política pública —diseño, implementación y monitoreo y evaluación—.

2.2. Principios rectores que rigen la aplicación del Modelo de Territorialización de Políticas Públicas

El MTPP sustenta su aplicación en un conjunto de principios rectores que fundamentan todo su potencial transformador. Bebe, por un lado, de los principios que articulan la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible impulsada por las Naciones Unidas en 2015; y, por el otro, de un conjunto de principios específicos que asientan su dimensión territorial.

Principios rectores de MTPP	
Alineados con la Agenda 2030	Específicos
<ul style="list-style-type: none"> • Integralidad • Inclusividad • Asociación • Rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Proximidad • Equilibrio territorial • Solidaridad • Igualdad • Legalidad • Suficiencia de recursos • Resiliencia • Orientación a resultados

2.2.1. Los principios que alinean el MTPP con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

Como se ha apuntado en la introducción a este documento, la Agenda 2030 de desarrollo sostenible impulsada por las Naciones Unidas tiene una clara dimensión territorial. Existe un consenso generalizado sobre el hecho de que su implementación no será viable sin tener en cuenta lo que sucede en los territorios y sin tener en cuenta las aspiraciones y necesidades de los actores que operan en ellos, incluidos aquellos en situación de mayor vulnerabilidad.

En este sentido, el MTPP se ha construido teniendo en cuenta los valores y principios que estructuran la Agenda 2030 y que tienen, por sí mismos, una importante dimensión transformadora y capacidad para mejorar la manera en que los gobiernos, de todas las esferas, realizan políticas públicas. De forma precisa, el MTPP apuesta por articular la contribución a los ODS y a sus diferentes metas a partir de procesos fundamentados en los siguientes principios:

- Integralidad.
- Inclusividad.
- Asociación.
- Transparencia y rendición de cuentas.

Integralidad

La Agenda 2030 apuesta por una aproximación integral y holística al desarrollo sostenible. En este mismo sentido, el MTPP lo aborda en todas sus dimensiones, económica, social y ambiental, entendiendo el territorio como un todo, como un sistema en el que operan y se interrelacionan múltiples actores, públicos y privados. Apela a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS), a que no haya contradicciones en los enfoques a partir de los cuales se abordan las políticas públicas en los diferentes ámbitos; así como a la necesaria complementariedad y coordinación interna en el seno de los gobiernos, y multinivel, entre las diferentes esferas de gobierno.

Experiencia 2

Plan Colmena³ – Panamá

El Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad, la sexta frontera” tiene por objetivo organizar territorialmente el proceso de implementación integral de las políticas públicas a través de una oferta multisectorial articulada que garantice a la población el derecho al desarrollo. El plan busca reforzar los gobiernos locales, las gobernaciones y las juntas técnicas ampliadas en una clara apuesta por superar el centralismo y la planificación vertical que ha caracterizado la gobernanza del país. Concebido como un instrumento de gestión orientando a impulsar procesos de desarrollo territorial se busca potenciar la política y la institucionalidad del Estado en áreas de pobreza y vulnerabilidad.

El plan se desarrolla a partir de una metodología de abordaje comunitario participativo en un grupo de corregimientos seleccionados para la intervención territorial. En todos ellos se impulsa un proceso planificado, guiado y encaminado hacia la detección de las necesidades priorizadas en las comunidades, identificadas como problemas que afectan los distintos ámbitos de la vida cotidiana de la población. Se atiende multisectorialmente los principales problemas identificados por las comunidades y se definen planes de acción que alinean y orientan a los actores involucrados. La estrategia ha sido diseñada para promover la planificación territorial, la construcción de alianzas multisectoriales, el trabajo articulado entre instituciones y la participación ciudadana. Su diseño opera en dos niveles: por un lado, busca mejorar los servicios del estado (ej. salud, agua limpia, electrificación, otros), desarrollando prestaciones y servicios con modelos de atención que protejan los derechos y brinden satisfacción a los ciudadanos; por el otro, incentiva las actividades generadoras de ingreso mediante la inclusión productiva y financiera.

La estrategia Colmena, que se encuentra vinculada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), busca disminuir los niveles de pobreza, mejorar la nutrición de la población, con énfasis en niños y niñas, mejorar los servicios de salud, educación, lograr mayor equidad de género, promover el empleo, la autogestión y el emprendimiento, instalando capacidades en los gobiernos locales, en un marco de armonía entre lo social, lo económico y lo ambiental.

3. <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=36612>

Inclusividad

La Agenda 2030 apuesta por no dejar a nadie atrás como eje vertebrador de los procesos de desarrollo sostenible. Se refiere a los colectivos en riesgo de exclusión social —pobres, mujeres, jóvenes, migrantes, colectivos LGTBI, personas con diversidad funcional, etc.—, pero también a los territorios más vulnerables, periferias, zonas fronterizas, territorios degradados o sujetos a riesgos climáticos. El principio de inclusividad se vincula a políticas públicas que aseguren que aquellas personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social, cultural y política disfrutando de un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que viven.

En este mismo sentido, el MTPP plantea tener en cuenta a todos estos colectivos en todas las fases de la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas públicas; y a abordar sus necesidades, intereses y aspiraciones como elementos articuladores de las políticas públicas orientadas a reducir las brechas sociales, de género y territoriales y a promover la inclusividad y la cohesión social.

Asociación

La Agenda 2030 apuesta por la asociación (el partenariado, ODS 17) entre todos los actores vinculados con el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones. En este contexto, la acción de los gobiernos e instituciones públicas, desde organismos multilaterales hasta gobiernos locales, pasando por los gobiernos regionales y nacionales, es clave. Tienen asignada la responsabilidad de impulsar las políticas públicas y facilitar las inversiones que permitan avanzar en la consecución de los ODS. A escala territorial esta función es clave y requiere de la adecuada articulación entre todas las esferas de gobierno con competencias vinculadas al desarrollo sostenible de los territorios (gobernanza multinivel).

Sin embargo, el desarrollo sostenible no puede ser visto como una aspiración que atañe únicamente a los gobiernos, ya sean locales o nacionales. Alcanzarlo no será posible si no se cuenta con todos los agentes que, desde ópticas y perspectivas diversas, aportan recursos, capacidades, experiencia y soluciones esenciales para definir estrategias y políticas públicas más eficaces y ancladas en la realidad. Trabajar en una lógica de asociación con dichos agentes es fundamental en el ámbito territorial. El sector privado, las organizaciones de base y de la sociedad civil, así como las universidades y los centros ligados al conocimiento, desempeñan un papel fundamental que debe ser articulado y potenciado desde la esfera pública. El MTPP tiene muy en cuenta esta dimensión y apela a potenciar las herramientas de participación ciudadana y de articulación con los actores del territorio, al igual que a impulsar mecanismos de colaboración público privada.

Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas constituye una exigencia clave en todo proceso de elaboración e implementación de política pública. La Agenda 2030 apuesta por avanzar hacia el desarrollo sostenible partiendo de la experiencia, definiendo mecanismos de monitoreo y evaluación basados en indicadores que permitan conocer los impactos de las políticas públicas. Desde la transparencia, se apuesta por reportar y capitalizar los logros e innovaciones y extraer, igualmente, los aprendizajes ligados a las experiencias desarrolladas ya sean buenas o malas prácticas. El MTPP se alinea de forma clara con la rendición de cuentas y la transparencia; apuesta por disponer de sistemas de información y datos que permitan medir los impactos de las políticas públicas; por capitalizar las experiencias positivas permitiendo, así, extraer y compartir los aprendizajes y por reportar lo realizado asumiendo responsabilidades.

¿Cómo alinear el MTPP con la Agenda 2030?

- Partiendo de la experiencia: un buen diagnóstico
- Orientándolo a la consecución de los 17 ODS y las 169 metas
- Asegurándose que nadie queda atrás
- Abordando el desarrollo sostenible desde una perspectiva multidimensional
- Definiendo políticas públicas integrales
- Asegurando la implicación de todos los actores del territorio, públicos y privados
- Midiendo los resultados obtenidos
- Capitalizando los aprendizajes que derivan de la implementación de políticas públicas. - Incluyendo, en el proceso de elaboración de políticas públicas un dispositivo de compliance con la Agenda 2030 (útil para la elaboración de los VNRs)

Experiencia 3

La territorialización de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en Argentina⁴

En un país federal como la Argentina, la territorialización de la Agenda 2030 se construye desde el reconocimiento de la heterogeneidad entre regiones y localidades. Resulta importante para su concreción que los ODS se adapten a las realidades territoriales, permitiendo que cada gobierno local avance a su ritmo y en base a sus necesidades de desarrollo. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) ha llevado a cabo un intenso trabajo de sensibilización y capacitación a nivel local, considerando los ODS y la Agenda 2030 como una oportunidad para fortalecer los procesos de planificación del desarrollo local, o promoverlos cuando donde no existían.

Con esta perspectiva, el CNCPS ha definido una estrategia articulada a partir de diferentes acciones. En primer lugar, a partir del aprendizaje adquirido en el trabajo con gobiernos locales de todo el país, se ha elaborado la tercera edición del **Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**⁵, que aporta contenidos actualizados y nuevos desarrollos relacionados con las sugerencias y aportes metodológicos. Por otro lado, se han formalizado convenios marco de cooperación, capacitación y asistencia técnica con diferentes gobiernos locales del país. Igualmente, durante 2021 se lanzará la **Red de Gobiernos Locales para el Desarrollo Sostenible**.

En Argentina existe un fuerte compromiso territorial con la Agenda 2030. Un compromiso que ha facilitado que muchos gobiernos locales y provinciales estén alineando sus políticas y presupuestos con los ODS. Desde el gobierno federal se ha promovido que los gobiernos locales del país conformen puntos focales locales (PFL) que se encarguen de impulsar la localización de los ODS en cada territorio. Dichos equipos son también los responsables de elaborar las estrategias de articulación interna que sirven para trabajar la Agenda 2030 de forma integral y coordinada entre las diversas instancias del gobierno, producir la información para la toma de decisiones a nivel local, seguir los indicadores locales y articular (acompañados por el CNCPS) la participación de la ciudadanía y otros actores relevantes de la comunidad.

4. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/subnacional>

5. https://municipios.produccion.gob.ar/wp-content/uploads/2017/04/manual_ods_municipios.pdf

Lineamientos para la articulación entre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en Ecuador⁶

En Ecuador los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) consideran las particularidades del territorio, definen prioridades de desarrollo y, finalmente, incluyen un modelo de gestión para su implementación. Esta planificación, en primera instancia alineada al Plan Nacional de Desarrollo (PND), está también articulada a nivel global con la Agenda 2030 y los ODS. En este sentido, la implementación del PDOT contribuye al Plan Nacional de Desarrollo y, manteniendo una gestión articulada y sostenida en el largo plazo, coadyuva a alcanzar los ODS.

2.2.2. Principios específicos

Más allá de los principios derivados de la Agenda 2030, el MTPP se sustenta, también, en un conjunto de principios específicos que lo vinculan con las formas de organización del Estado.

Los principios rectores específicos del MTPP se describen de la siguiente manera.

Proximidad

Implica la necesidad de conocer y tener en cuenta las necesidades, intereses y aspiraciones de la ciudadanía que habita los territorios así como de los actores que operan en ellos. También la realidad de los territorios, las dinámicas y procesos que se dan en ellos, sus recursos, tanto físicos como económicos, sociales y culturales, así como los factores de amenaza. Para ello, es necesario llevar a cabo procesos de diagnóstico territorial y de detección de necesidades. La información juega un papel clave.

Equilibrio territorial

El MTPP sirve para avanzar hacia un desarrollo equilibrado y armonioso de los territorios, reducir las asimetrías y las disparidades en dotación de infraestructuras y apostar por la universalización de los servicios públicos como herramienta clave para frenar la inequidad. Para que exista equilibrio territorial, los servicios básicos de calidad deben ser de acceso asegurado a toda la ciudadanía, independientemente de donde vivan, y debe existir una igualdad de oportunidades para todos, en especial para jóvenes y mujeres, protegiendo especialmente a los colectivos más vulnerables y que se encuentran en riesgo de exclusión social. Todo ello debe ir acompañado de unos territorios más articulados, aspirando, en una lógica policéntrica, a una diversificación de los centros urbanos de referencia en los diferentes territorios del país.

Solidaridad

En este contexto se entiende como la acción redistributiva que se impulsa desde el Estado asegurando que toda la ciudadanía tenga asegurado el acceso a bienes y servicios públicos de calidad, así como a todas las oportunidades, independientemente de su estrato social y del lugar en el que habite. El MTPP debe poner el foco en los territorios menos desarrollados y vulnerables, así como en mitigar las asimetrías y avanzar en una convergencia real entre los territorios. Debe basarse, igualmente, en una política fiscal y presupuestaria de carácter redistributivo, a partir de la cual, en un marco de universalidad en el acceso a los servicios básicos y de garantía de derechos, las personas (físicas y jurídicas) con mayor renta contribuyan en mayor medida.

6. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-ODS-V6.pdf>

Igualdad

El MTPP se sustenta también en el principio de igualdad en la medida en que apuesta por la igualdad entre todas las personas, independientemente de su lugar de nacimiento y residencia, de su estrato social, su condición étnica o su orientación política, religiosa o sexual. El Modelo se orienta también a la promoción de la diversidad como elemento de valor añadido de toda sociedad así como al respeto y la tolerancia hacia las minorías y los sectores más vulnerables.

La igualdad de género y la diversidad se ven reflejados en el enfoque de género y de derechos humanos que adopta el MTPP. La igualdad de género se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños. Implica que los intereses, necesidades y prioridades de todos ellos se tomen en cuenta, reconociendo las diversidades existentes. Un enfoque basado en derechos, por un lado, desarrolla la capacidad de los garantes de derechos para cumplir con sus obligaciones; por otro, alienta a los titulares de derechos a reivindicarlos.

Conceptos

Transversalización de género

El término “perspectiva de género” es una forma de ver o analizar que consiste en observar el impacto del género en las oportunidades, roles e interacciones sociales de las personas. La transversalización de género o la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas o *mainstreaming* (corriente principal) de género o enfoque de género y empoderamiento, alude a una estrategia que busca la igualdad entre hombres y mujeres y que tiene como dimensión de referencia —en todo el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas— la eliminación de las discriminaciones de género.

Es un proceso estratégico, sistémico y participativo. Es una estrategia, no es un fin en sí mismo. Como proceso de cambio, requiere una perspectiva estratégica de largo plazo que tenga en cuenta las distintas dimensiones sociales susceptibles de influencia por el mismo proceso, las dimensiones institucionales de la organización que lo pone en marcha, las implicaciones que en otros órdenes sociales (como los de edad, etnia, clase y otros) deberían ser considerados y también los patrones identitarios de las relaciones de poder entre los géneros⁷.

7. García, E. (2008). Políticas de igualdad, equidad y 'gender mainstreaming'. ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual. San Salvador: PNUD

Enfoque basado en derechos humanos (EBDH)

En la elaboración de esta Guía se ha incorporado, asimismo, el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), definido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar”.

Con el EBDH se pretende efectuar una vinculación estrecha y efectiva entre las estrategias de desarrollo y las de defensa y promoción de los derechos humanos que, hasta ahora, habían tenido una escasa relación. Indica que en relación cualquier objetivo/ derecho deben identificarse unos sujetos de derecho y, también, unos sujetos de deberes y que ambos deben encontrarse involucrados en su logro. Los primeros deben conocer, reclamar y contribuir al cumplimiento de sus derechos y los segundos deben disponer de las capacidades y recursos suficientes para cumplir con las obligaciones que han asumido. Promueve asimismo intervenciones holísticas que, cuando menos, incorporan componentes que inciden en los sujetos de derechos y en los sujetos de deberes, ya que el cumplimiento de cualquier derecho sólo puede ser garantizado cuando estos dos actores actúan de manera coordinada.

Hay dos argumentos principales en favor del enfoque basado en los derechos humanos: a) el argumento intrínseco, que reconoce que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico; y b) el argumento instrumental, que reconoce que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. En la práctica, la razón para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos suele ser una combinación de ambos argumentos.⁸

Legalidad y subsidiariedad

La sujeción al marco institucional y normativo vigente a nivel nacional y, en su caso, regional o estatal (en los países federales), es consustancial a todo el proceso de territorialización de políticas públicas. Las diferentes fases del Modelo se desarrollan de acuerdo con las normas que rigen el funcionamiento del estado y de la sociedad.

El MTPP basa buena parte de su operativa en la colaboración intergubernamental, ya sea entre instancias del ejecutivo nacional y/o de los diferentes niveles de gobierno. Dicha colaboración, que no debe ser jerárquica, combina la autonomía que viene determinada por ley, la observancia del principio de subsidiariedad, con la imprescindible lealtad institucional.

8. Oficina del Alto Comisionado de NNUU para los Derechos Humanos 2006:16.

En base al principio de subsidiariedad, las políticas públicas deben situarse en la esfera de gobierno más cercana **posible** a la ciudadanía y que asegure una respuesta eficiente al problema que se pretende abordar.

Conceptos

El principio de subsidiariedad en la Unión Europea⁹

El principio de subsidiariedad se introduce como mecanismo dirigido a gobernar el sistema de competencias de la UE. Se busca asegurar que los poderes públicos se ejerzan lo más cerca posible del ciudadano. En este sentido, la Unión Europea, en el marco de las competencias que no le son exclusivas, únicamente puede intervenir cuando los objetivos que se persiguen no pueden ser alcanzados de manera suficiente a escala nacional, regional o local y se pueden lograr mejor a escala europea. El Comité de las Regiones y los parlamentos nacionales y regionales (en los estados federales) están facultados a ejercer lo que se denomina el control de subsidiariedad y están capacitados, si se considera oportuno, a interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si se considera que la UE está legislando en ámbito de competencia de los estados miembros o de sus gobiernos regionales.

Suficiencia de recursos

La territorialización de políticas públicas requiere de la existencia de recursos suficientes para su implementación. El Modelo aboga por la inversión pública, ya sea de los presupuestos generales del estado como de los de los gobiernos subnacionales, y por la movilización de recursos privados en el marco de iniciativas de colaboración público-privada.

Resiliencia

El MTPP apuesta por definir mecanismos que sirvan para que las políticas y los gestores públicos sean capaces de adaptarse a contextos cambiantes, de incertidumbre y gran complejidad. Para ello es necesario incorporar la prospectiva como herramienta esencial en el proceso de definición de las políticas públicas y la prevención y la mitigación como componentes de esta. Es necesario, igualmente, mapear los ámbitos de vulnerabilidad, así como los actores clave en la definición de respuestas ante situaciones de crisis y emergencia.

Orientación a resultados

El MTPP busca potenciar el impacto de las políticas públicas en el territorio a través de procesos de diseño, implementación y monitoreo más eficientes y orientados a resultados. La apropiación de las políticas públicas por parte de la ciudadanía y de los operadores del territorio resulta clave para generar soluciones eficientes a los desafíos que enfrentan los territorios y las transformaciones que requieren.

2.3. Factores transversales (políticos y de gobernanza)

Junto con los principios rectores, el Modelo basa su despliegue en un conjunto de factores transversales, políticos y de gobernanza, que habrá que tener en cuenta en todas las fases del proceso

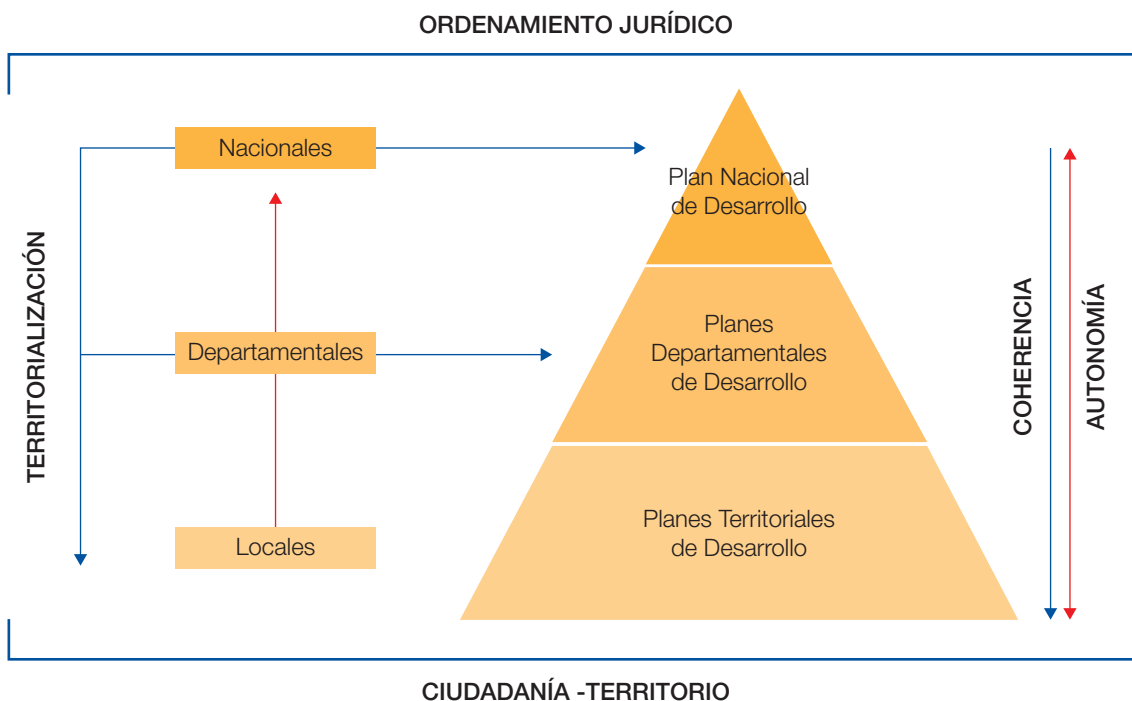
9. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/7/el-principio-de-subsidiariedad>

de territorialización de las políticas públicas. Los factores políticos se orientan a reforzar la legitimidad de los procesos de territorialización de políticas públicas y refuerzan su lógica democrática; los de gobernanza tienen carácter estructurante y se orientan a garantizar la coherencia de dichos procesos.

2.3.1. Factores políticos

En los sistemas democráticos, las políticas públicas que impulsan los gobiernos son fruto de su **mandato democrático**. Por ello, resulta clave que respondan a las prioridades políticas fijadas por los distintos gobiernos, sean del nivel que sean. La territorialización de políticas públicas nacionales debe responder, por un lado, a las prioridades fijadas por el gobierno nacional y, por el otro, tomar en consideración las que fijan los diferentes niveles o esferas de gobierno.

Si nos fijamos en los sistemas de planificación del desarrollo, los sistemas nacionales deben enmarcarse en el ordenamiento jurídico vigente, responder a las prioridades fijadas por el ejecutivo nacional y articularse en una lógica no jerárquica con los planes definidos por los gobiernos subnacionales (estatales, provinciales, regionales, departamentales, municipales). Éstos, a su vez, en el marco del ordenamiento jurídico y de su autonomía, deben informar los procesos de planificación a nivel nacional y asegurar la debida coherencia con los procesos de desarrollo que se dan a nivel territorial. Los planes de desarrollo, nacionales y territoriales, deben proveer un marco de referencia para la territorialización de las políticas sectoriales (nacionales y subnacionales).



Fuente: elaboración propia.

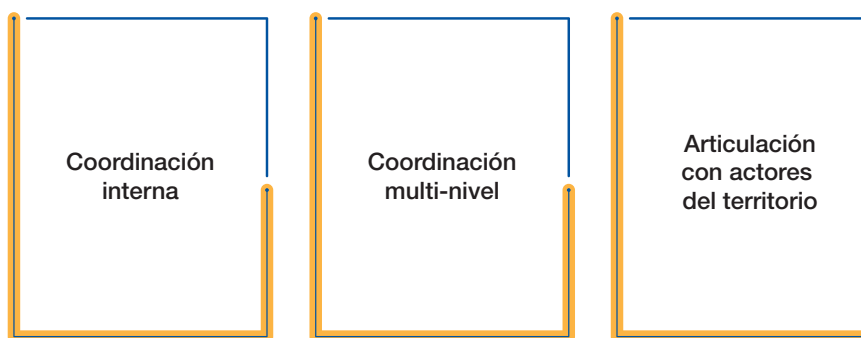
Experiencia 4

Sistema de planificación del desarrollo en Colombia

La Ley 152 de 1994 se establece los lineamientos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo a nivel nacional, regional y territorial. Este proceso debe tener en cuenta, por un lado, la autonomía de las diversas esferas de gobierno en el desarrollo de las competencias que tienen asignadas; y, por el otro, la necesaria coherencia entre las políticas, planes y programas que desarrollan las entidades nacionales y territoriales. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación, tienen la misión de asegurar que dicha articulación entre la planeación de los diferentes niveles de gobierno sea efectiva. Para lo cual, implementa estrategias de asistencia técnica, sobre todo, dirigidas al fortalecimiento de los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo territorial. Dentro de estas acciones se encuentra la Estrategia Gobierno al Plan, la cual brinda asesoría integral a los municipios con menor eficiencia en el país, con el propósito de que los planes de desarrollo locales y regionales, por una parte, se articulen a todo el ciclo de la política pública nacional, y por el otro, el proceso de generación de valor público a nivel territorial esté completamente ligado a la planificación autónoma de los territorios.

2.3.2. Factores de gobernanza

Los procesos de territorialización de políticas públicas deben responder a una triple coherencia: interna en el seno del gobierno nacional que impulsa las políticas públicas y su territorialización; multinivel, asegurando la necesaria coordinación y complementariedad en la acción de los diferentes niveles de gobierno; con las necesidades de la ciudadanía y los actores que operan en el territorio. Asegurar la coherencia en el despliegue territorial de las políticas públicas requiere de mecanismos de gobernanza colaborativa legitimados, institucionalizados y eficientes.



Fuente: elaboración propia

La **coordinación interna** entre las diferentes instituciones vinculadas al gobierno nacional (ministerios, organismos autónomos, agencia, etc.), en especial entre aquellos que despliegan políticas con dimensión territorial, resulta clave para asegurar la coherencia y la eficacia de las políticas que se despliegan en el territorio. Dicha coordinación es especialmente relevante cuando se trata de políticas sectoriales en la medida en que asegurar la integralidad es más complejo y se tiende a operar en una lógica de silos.

Existen diferentes espacios para la coordinación interna de los gobiernos nacionales para una territorialización más eficiente de sus políticas públicas; desde los consejos de ministros hasta toda suerte de consejos, comisiones y mesas de coordinación. El liderazgo y la voluntad política son clave para que dicha coordinación sea efectiva; como lo es la institucionalización de los espacios diseñados a tal fin (centralizados en la capital y desconcentrados en el territorio) así como contar con los recursos necesarios, en especial la información y los datos, así como los canales para compartirla.

Por otro lado, el MTPP apuesta por la necesaria **coordinación entre los diferentes niveles de gobierno**, nacional y local, en los procesos de definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas. Se apunta a un esfuerzo compartido, cada nivel de gobierno en el marco de sus respectivas competencias, y a la búsqueda de complementariedades, sinergias y al impulso de espacios de gobernanza multinivel más eficientes. En este sentido, avanzar en la definición de estrategias de desarrollo sostenibles en una lógica de co-gobierno puede representar una oportunidad.

Existen también formas diversas para articular la gobernanza multinivel, desde consejos y comisiones ministeriales, hasta espacios interterritoriales en los que participan las autoridades del gobierno central. Como en el caso precedente, la voluntad política dirigida a dotar dichos mecanismos de relevancia es clave, como lo es su institucionalidad, la dotación de recursos para su funcionamiento —aquí también la información es fundamental— y el establecimiento de sistemas para monitorear su funcionamiento. Los mecanismos de coordinación multinivel más eficientes son los que operan sobre la base de mandatos claros y lógicas no jerárquicas fundadas en la autonomía y la lealtad institucional. La confianza, en este sentido, es un elemento fundamental.

Experiencia 5

Comisión Sectorial de Descentralización – Uruguay

La Comisión Sectorial de Descentralización es un órgano paritario entre el gobierno nacional y el Congreso de Intendentes creado por la Constitución de la República (artículo 230) con el fin de definir la aprobación de los proyectos financiados por el Programa Fondo de Desarrollo del Interior y el Programa Caminería Rural, así como los compromisos de gestión celebrados entre Municipios e Intendencias y relativos al Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal.

La Comisión Sectorial de Descentralización está integrada por representantes de los Ministerios de Economía y Finanzas, Transporte y Obras Públicas, Ganadería, Agricultura y Pesca, Industria, Minería y Energía, Vivienda y Ordenamiento Territorial y Turismo e igual número de delegados del Congreso de Intendentes.

La Presidencia de la Comisión es ejercida en forma rotativa, por un plazo de un año, por un delegado del Poder Ejecutivo o del Congreso de Intendentes. La coordinación de la Comisión la ejerce la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

Finalmente, disponer de mecanismos que faciliten la **participación ciudadana** y la **articulación con los actores de los territorios** para impulsar políticas más informadas resulta también fundamental. En este sentido, el MTPP se define como un modelo que apuesta en todas sus fases por la gobernanza colaborativa y por la implicación de los actores que operan en el territorio, desde organizaciones de base a universidades y centros de investigación, pasando por organizaciones de la sociedad civil, empresas y asociaciones empresariales, sindicatos o asociaciones de profesionales, entre otros.

La eficacia de los mecanismos que facilitan la participación ciudadana y la articulación con los actores del territorio dependen también en gran medida de la voluntad de los gobiernos, de su visión y liderazgo. La participación ciudadana tiene un largo recorrido en América Latina y Europa, aunque requiere de una cierta revisión. Menos recorrido tienen los mecanismos formales de implicación de los actores del territorio cuya institucionalización, en especial cuando se trata de actores privados (sujetos a intereses privados), es más compleja y requiere de marcos regulatorios claros.

Efectivamente, disponer de marcos regulatorios que faciliten las lógicas colaborativas, de co-responsabilidad, incluso de co-creación —como las dirigidas a la gestión compartida de los bienes comunes— tienen, todavía, mucho camino por recorrer.

Experiencia 6

Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES)¹⁰ – Costa Rica

Los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) son instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional. Los COREDES operan conforme a la regionalización establecida en 1985¹¹, que divide al país en seis regiones para efectos de planificación, administración y desarrollo. Los integran los alcaldes o alcaldesas de los gobiernos locales de la región, así como los presidentes o presidentas de los concejos municipales, representantes del poder ejecutivo, representantes del sector privado, de la sociedad civil, de la población indígena, de organizaciones ambientales, del sector académico, representantes de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) los apoya ejerciendo la Secretaría Técnica.

2.4. Las fases del Modelo de territorialización de políticas públicas

El MTPP se articula en torno a cuatro fases que componen **el ciclo de elaboración de las políticas públicas con enfoque territorial**. Las cuatro fases se articulan en torno a la **Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible** (o instrumento similar) que es la que define las prioridades nacionales.

El Modelo se centra fundamentalmente en las que se pueden denominar **políticas prestacionales**, es decir, políticas públicas que se vinculan a atribuciones del órgano ejecutivo que tienen naturaleza prestacional o de servicio público de carácter finalista.

El Modelo propuesto concibe a la política pública como un proceso y a la territorialización como un factor inherente a ella. Una política de Estado que busca impactar en el bienestar de la ciudadanía e incidir en el entorno en el que habitan, requiere de una aproximación territorial en su definición, planificación, implementación y evaluación, así como una perspectiva de género adecuada.

10. <https://www.mideplan.go.cr/coredes>

11. Decreto 16068-PLAN de 15 de febrero de 1985



Las cuatro fases descritas dibujan un proceso de orientación temporal compuesto por tareas que en algunos casos se repiten y en otros se yuxtaponen en el tiempo. Las tareas que se repiten son cuatro y hacen referencia a igual número de momentos fundamentales en cada una de las fases:

- Levantamiento y sistematización de información y uso de ésta.
- Coordinación entre los representantes de las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Coordinación multinivel (entre el Órgano Ejecutivo y los Gobiernos locales, incluidas las asociaciones).
- Participación ciudadana y articulación con los actores del territorio.

Las tareas que se yuxtaponen, por su parte, aseguran la correcta conexión entre alguna de las fases. En concreto, podemos dibujar los siguientes vínculos:

- La tarea de formulación de necesidades (fase 1) se puede aproximar en el tiempo con la de planificación (fase 2) en la medida en que las necesidades planteadas en el territorio deben aparecer, de una manera u otra, en la planificación de la política que se realiza a nivel nacional.
- La tarea de monitoreo (fase 3) se aproxima con la de evaluación (fase 4) en la medida en que las evaluaciones requieren de la información que se obtiene en el proceso de monitoreo (que se da a lo largo de todo el desarrollo de la política).
- De la misma forma, el monitoreo (fase 3), en la medida en que se haga de forma transparente, alimenta la tarea de rendición de cuentas y capitalización (fase 4).

Las fases del Modelo se convierten en una guía para la construcción de procesos de formulación de políticas, planes, programas y proyectos impulsados por el gobierno nacional, conectando su visión y sus prioridades (nacionales) con la realidad y las necesidades de los territorios.

2.4.1. Fase 1: diagnóstico para la detección de necesidades territoriales

Propósito

- Obtener un diagnóstico con perspectiva de género de la problemática, las necesidades, potencialidades, procesos claves y particularidades propias de los territorios relacionados con la política pública.
- Realizar un adecuado mapeo de actores que colaboren en la territorialización de la política pública
- Generar un conocimiento pleno de los territorios que permita hacer una buena caracterización del mismo y, principalmente, visualizar las apuestas y respuestas que la política dará a ese territorio.
- Llevar a cabo un análisis de las vulnerabilidades territoriales y una adecuada gestión del riesgo.
- Realizar un ejercicio de prospectiva que ofrezca alternativas, guíe las acciones presentes, valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro posible.

Objetivo de la fase 1: identificar y consensuar las necesidades, los intereses y las aspiraciones fundamentales del territorio en relación con la política pública que el ejecutivo nacional plantea ejecutar.

Actores fundamentales: representantes del ejecutivo en el territorio; gobiernos locales y asociaciones de municipios; ciudadanos individuales, y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones comunitarias de base, del sector privado y de la academia presentes radicados en el territorio.

Resultados esperados:

- Diagnóstico de la situación del territorio
- Análisis de riesgos / Estrategia de resiliencia
- Análisis prospectivo
- Registro de prioridades fijadas, consensuadas y presupuestadas
- Sistema de información territorial alimentado

La primera fase del Modelo se centra en la detección de las necesidades territoriales.

La definición de las políticas públicas se realiza siempre a partir de una aspiración que busca dar respuestas en una doble dirección: por un lado, a las prioridades y las estrategias definidas en los instrumentos de planificación de carácter nacional; por el otro, a las necesidades e intereses definidos por los ciudadanos que habitan en los territorios y que se recogen en los planes territoriales de desarrollo (regionales, departamentales o locales).

Esta primera fase es, pues, clave para que las políticas públicas efectivamente tengan impacto en el territorio, se adapten al contexto en el que deben aplicarse y respondan a las necesidades de los ciudadanos y de los actores económicos y sociales, así como del entorno en que estos operan.

El siguiente esquema propone el proceso de detección de las necesidades de los territorios.



2.4.1.1. Diagnóstico. Detección de necesidades y situación de base de los territorios

La fase de detección de necesidades del territorio parte de la elaboración de un diagnóstico de la situación de este en el que se deben analizar el contexto y las dinámicas ambientales, sociales, económicas, especiales y culturales, así como la incidencia de los territorios de su entorno, sean los territorios que lo rodean físicamente u otros. El diagnóstico debe buscar comprender cuáles son las fortalezas y las oportunidades del territorio junto con sus debilidades y los factores endógenos o exógenos que lo amenazan. El diagnóstico incluirá, entre otras cosas, información sobre:

- Contexto jurídico-institucional.
- Planes de desarrollo sostenible (locales, supra-municipales, regionales, nacionales, etc.).
- Datos demográficos.
- Configuración del territorio, sistemas de ciudades, entorno rural, conexiones.
- Redes de transporte y movilidad, tecnología.
- Situación económica (sistema productivo, tejido empresarial, factores de competitividad, empleo, turismo, agricultura, etc.).
- Coyuntura social y cultural (índices de pobreza —desagregados por franjas de edad, sexo, urbano-rural, etc.—, educación, salud, dinámicas de exclusión social, seguridad ciudadana, etc.).
- Contexto ambiental, entorno natural, biodiversidad y dinámicas espaciales.
- Factores exógenos o extraterritoriales (amenazadas u oportunidades) que es necesario tener en cuenta en el proceso de definición de la política pública.

El diagnóstico, que se orienta a la detección de necesidades, intereses y aspiraciones del territorio y sus actores, debe realizarse a partir del levantamiento, sistematización y procesamiento de información y el análisis de la misma. La información puede estar ya recopilada (en sistemas de información, cartografías, estudios, etc.) o requerir de un proceso de levantamiento (mediante entrevistas, encuestas, estudios, etc).

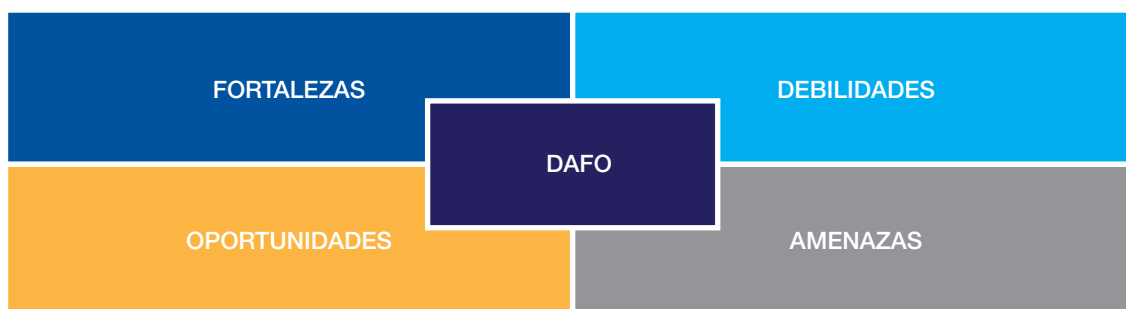
Hay que tener en cuenta diversas fuentes de información:

MODELO PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

- Oficiales (proporcionada por institutos estadísticos y de cartografía o sistemas estadísticos establecidos por organizaciones internacionales)
- Públicas (datos e información ofrecidos por gobiernos, nacionales, regionales o locales)
- Big data
- *Citizen driven data*
- Académica
- Privada

Es relevante contar con información desagregada por sexo para tener el conocimiento de la problemática e impacto en hombres y mujeres. Es importante reconocer que los Sistemas de Información con perspectiva de género buscan, a través del procesamiento y análisis de información, evidenciar las desigualdades entre hombres y mujeres presentes en nuestra sociedad. Además, identificar las brechas de desigualdad permite conocer las diferencias significativas entre la situación de mujeres y hombres en relación con el área de análisis, que puede referirse tanto a recursos materiales (agua, vivienda, salud, educación, empleo, etc.) como inmateriales (capacidad de decisión, autonomía personal, reconocimiento social).

El análisis de los datos y la información recopilada y procesada servirá para comprender la realidad del territorio, las dinámicas y procesos que se dan en él, los elementos de valor añadido, sus potenciales endógenos y dependencias, así como los retos que debe enfrentar y las oportunidades y amenazas que pueden incidir en su desarrollo. Hay diversas técnicas para analizar de forma sistemática la información obtenida. Se recomienda el denominado análisis DAFO (o FODA) por su sencillez, operatividad y orientación estratégica.



Fuente: elaboración propia

Para poder definir de forma adecuada una política pública es necesario disponer de la línea de base sobre la situación económica, social y ambiental del territorio, de sus ciudadanos, así como de las instituciones públicas y sus recursos disponibles. Una línea de base que se sustente en indicadores de desarrollo territorial que puedan ser incorporados a un sistema de información territorial. Pero también una línea de base que se refiera a la situación de la política concreta en el territorio. Por ejemplo, la situación del empleo, del transporte o del suministro de agua potable en un territorio determinado.

Experiencia 7

Observatorio Regional - Chile¹²

El Observatorio Regional es el encargado de informar sobre la realidad económica, social, medioambiental y territorial de cada región y localidad del país, a través de datos oficiales o privados, recogidos de variadas fuentes, como también de elaboración propia.

Asímismo, busca aportar a la democratización del acceso a información estadística validada y actualizada sobre la realidad económica, social, territorial y ambiental de cada región y localidad chilena, considerando un total de 27 grandes variables, a través de una plataforma web que facilita la búsqueda, manejo y utilización de estas informaciones.

En este sentido, el Observatorio elabora y difunde una serie de documentos de trabajo que se preparan con la información mensual y trimestral recopilada desde distintos organismos, se desarrollan boletines, reportes de realidad regional, documentos específicos de ciertas características regionales, entre otros.

Otros países en la región cuentan con plataformas similares. Podemos destacar el Portal Territorial¹³ impulsado por la Dirección Nacional de Planeación de Colombia, o el Portal Municipios Uruguay¹⁴, gestionado por la Oficina de Planeamiento y Presupuestos de la Presidencia de la República de Uruguay.

2.4.1.2. Mapeo de actores

El diagnóstico debe venir acompañado de un mapeo de los actores que juegan un papel relevante en el desarrollo sostenible del territorio y en la política pública que se quiere impulsar. El mapeo debe incorporar los actores públicos y privados, así como su grado de vinculación, peso específico y el valor añadido que pueden aportar. Sirve para determinar qué actores hay que vincular a la fase de diagnóstico y detección de necesidades, así como al diseño de la política pública y su implementación en el territorio.

De entre los actores públicos cabe destacar a los diferentes niveles de gobierno, organismos multilaterales, universidades y centros educativos, hospitales, centros de salud, empresas públicas, gestores de grandes infraestructuras, etc. En cuanto a los privados, van desde las organizaciones de base y de la sociedad civil, empresas y organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

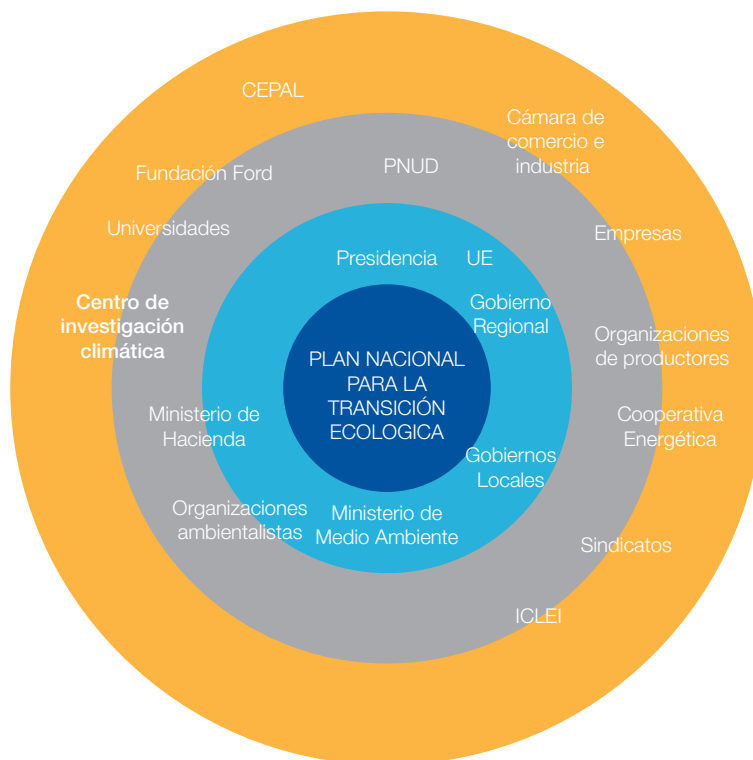
El siguiente gráfico muestra un ejemplo de mapeo de actores ligados a la territorialización de un plan nacional de transición climática (ficticio) impulsado por la presidencia del gobierno nacional y el ministerio de medio ambiente (de un país ficticio):

12. <http://www.observatorioregional.cl/>

13. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/>

14. <https://www.municipios.gub.uy/>

MODELO PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia.

2.4.1.3. Vulnerabilidad territorial y análisis de riesgos

Comprender la vulnerabilidad a la que puede estar sujeta un territorio y las personas que lo habitan; así como conocer y analizar los riesgos a los que puede estar sujeto es clave para impulsar políticas públicas eficientes.

Herramientas

Marco de Referencia Conceptual sobre Vulnerabilidad Territorial¹⁵ - Secretaría de Gestión de Riesgos, Ecuador

El término “vulnerabilidad” se utiliza para comprender los estados de exposición y sensibilidad del territorio ante determinadas amenazas. En general, la vulnerabilidad es definida como las consecuencias o daños que pueden desencadenarse en un territorio expuesto a un evento externo potencial. Dichos daños dependerán de factores como el grado de fragilidad de la infraestructura y/o de la vivienda, las actividades productivas, la organización, los sistemas de alerta, el desarrollo político e institucional entre otros elementos. La vulnerabilidad se reflejará en la magnitud de los daños. Esta visión considera a la vulnerabilidad una consecuencia y a la amenaza una probabilidad.

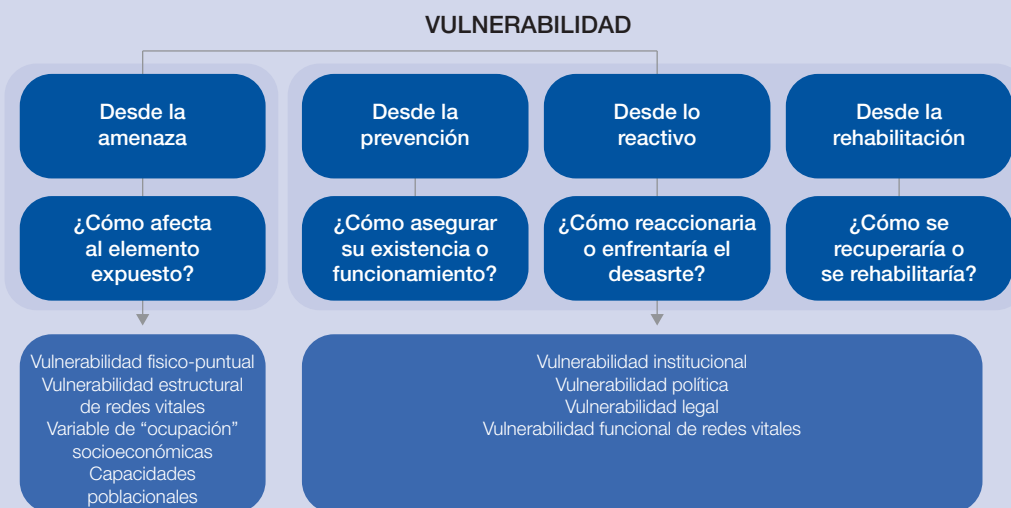
15. Secretaría de Gestión de Riesgos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, ECHO (2014) Marco de referencia conceptual sobre vulnerabilidad territorial. Quito: PNUD y ECHO. Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/submissions/43398_marcodereferenciaconceptualsobrevulnerabilidad-territorial.pdf

Para medir la vulnerabilidad, es necesario comprender la “fragilidad” de un territorio, considerando varios elementos como la infraestructura, los sectores productivos de la economía o los servicios públicos y sociales. Comprender lo vulnerable ayuda a comprender las pérdidas resultantes. Este conocimiento, traducido en herramientas de decisión como cuadros estadísticos, mapas, o zonas de intervención, permite a los gobiernos orientar mejor sus decisiones para el desarrollo de políticas de prevención y buscar alternativas para mejorar las condiciones de seguridad y sostenibilidad social y económica.

Por lo tanto, las condiciones de desarrollo de los territorios constituyen un punto de referencia crucial para comprender la vulnerabilidad. La evolución de prácticas socioeconómicas, la antropización del suelo, el aumento de la mancha urbana, los diferentes niveles educativos, la accesibilidad a servicios son algunos de los factores que contextualizan un modelo de desarrollo local y por ende de sus diferentes niveles de vulnerabilidad. La decisión política y la visión de desarrollo social y económico por parte de las personas que toman decisiones juegan un rol importante en configurar los modelos de desarrollo local, por ende, en la aparición o no de nuevas vulnerabilidades.

Una de las aproximaciones es la que relaciona la vulnerabilidad con la reducción del riesgo. Esta aproximación considera la presencia de amenazas, pero no en un sentido estrictamente espacial. Se trata de comprender las debilidades en los procesos de gestión de riesgos que hacen a un territorio más vulnerable frente a las acciones correctivas, prospectivas o de respuesta (reactivas). Estos vacíos resaltan más los aspectos institucionales, poblacionales, políticos y legales de las instancias territoriales que limitan los procesos de reducción de riesgo. Algunos factores importantes que se deben considerar pueden verse en este esquema que muestra la relación de las concepciones de la vulnerabilidad desde la exposición y los procesos de gestión de riesgo (GR):

Esquema: La vulnerabilidad relacionada a la gestión de riesgos



Fuente: PNUD – SGR (2012) en Secretaría de Gestión de Riesgos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, ECHO (2014), pág.17.

Experiencia 8

Gestión del riesgo de desastres y del cambio climático – Colombia

El Portal Territorial gestionado por el Departamento Nacional de Planeación contiene un espacio¹⁶ en el que se ponen a disposición de los gobiernos territoriales herramientas que apoyan la toma de decisiones y la formulación e implementación de acciones efectivas para conocer y reducir el riesgo de desastres y de cambio climático. El espacio cuenta, entre otras herramientas, con:

- Un Índice Municipal de Riesgos de Desastres Ajustados por Capacidades (índice de exposición y vulnerabilidad de los municipios colombianos)
- Una Caja de Herramientas para Inversiones Resilientes
- Una hoja de ruta para la formulación de planes de adaptación
- Una estrategia sobre la gestión de riesgos climáticos en el sector empresarial
- Un curso 100% virtual y gratuito sobre Finanzas del Clima

2.4.1.4. Análisis prospectivo

Otro elemento relevante a tener en cuenta en el proceso de territorialización de las políticas públicas es la definición de escenarios de futuro. En esta fase no solo es relevante conocer cuales son las necesidades actuales del territorio sino también proyectar cuales serán las futuras. En este sentido, los estudios de prospectiva adquieren una relevancia y utilidad significativa

La fase prospectiva debe darse una vez realizado el diagnóstico y antes de entrar en la fase de planificación de la política pública. Pueden considerarse 4 momentos:

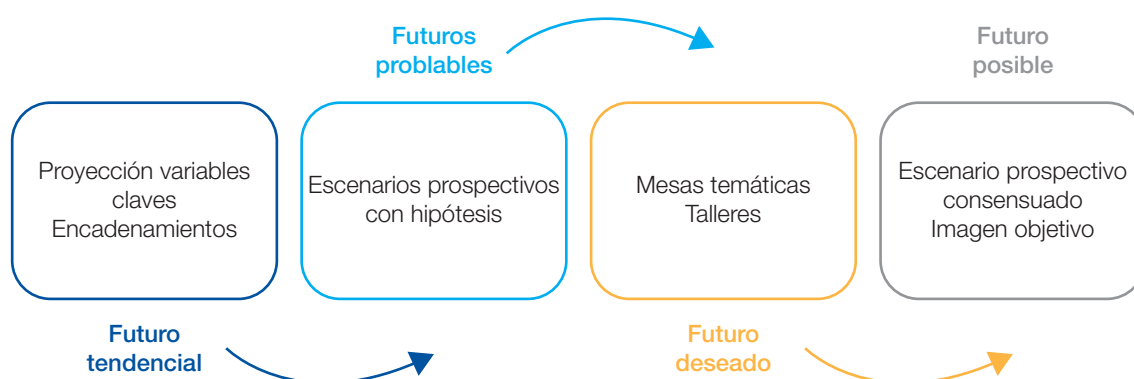
Primero: realizar, a partir de los resultados del diagnóstico, una proyección de la situación con un análisis de las tendencias para determinar el futuro en un plazo de mínimo 10 años. Es decir, una imagen proyectada a 10 años de lo que será el territorio si no hay intervenciones y correcciones.

Segundo: elaborar varios escenarios probables en función de las hipótesis elaboradas a partir del análisis de los factores de cambio, lo que permite determinar los futuros probables que conforman varios escenarios.

Tercero: compartir con los actores el resultado de este análisis con el fin de identificar los componentes de estos futuros probables: los que se ajustan con lo deseado y los que generan un rechazo. Esto permite diseñar un futuro deseado determinando los cambios que es necesario introducir y las políticas y las acciones que hay que impulsar para corregir las tendencias no deseadas.

Cuarto: a partir del análisis de lo que se puede cambiar o corregir y de lo que no se puede (como tendencias estructurales, por ejemplo), determinar, a partir del trabajo de gabinete, el futuro posible constituido por varios escenarios, de los cuales se deduce un escenario prospectivo que se acerca lo más posible al futuro deseado y que constituye la imagen objetivo.

16. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmGesRiesgo/iGestionRiesgo>



Fuente: Georges Bonan, 2019.

2.4.1.5. Espacios de coordinación y de gobernanza colaborativa

La detección de las necesidades del territorio requiere de una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones del ejecutivo que operan en él; con las otras esferas de gobierno (local y regional); y con la ciudadanía y los actores del territorio. Se trata de generar espacios para compartir información, compartir prioridades y detectar necesidades, intereses y aspiraciones. La articulación entre todos los actores que operan en el territorio, públicos y privados, permite disponer de una aproximación integral al territorio, a sus procesos y dinámicas, sus recursos y elementos de valor añadido, a los desafíos que enfrenta y a las amenazas y oportunidades que tiene por delante. Evita, a su vez, duplicidades y permite maximizar los recursos disponibles-

Para optimizar la coordinación entre las instituciones vinculadas con el ejecutivo nacional es necesario disponer de:

- Un registro de las instituciones del ejecutivo (ministerios, organismos autónomos, empresas públicas) que tienen presencia en cada territorio.
- Sistemas que permitan el acceso a los datos y la información de cada institución.
- Espacios institucionalizados y/o ad hoc para la coordinación en el territorio.

Los esfuerzos de coordinación no deben implicar siempre a todas las instituciones del ejecutivo presentes en el territorio; en muchas ocasiones, en especial cuando se trata de políticas sectoriales, debe limitarse a aquellas que tienen competencias, recursos y información relevante en el ámbito de que se trate.

La articulación con los niveles de gobierno subnacional requiere también de espacios de encuentro, ya sean institucionalizados o ad hoc en ocasión de un proceso puntual. En el caso de los gobiernos locales (municipales y otros), su representatividad en los espacios convocados por el ejecutivo puede generar dificultades en la medida en que pueden ser muchos. En este sentido, acudir a las asociaciones de municipios que operan en los territorios (con carácter intermunicipal, departamental o regional) puede ser una buena opción, aunque difícilmente éstas pueden representar las diversas realidades municipales que hay en un territorio (ciudades metropolitanas, ciudades intermedias, municipios rurales). Es fundamental asegurar una representatividad territorial equilibrada y que tenga en cuenta las diversas realidades que coexisten en un territorio.

También representa un desafío establecer mecanismos para asegurar la transferencia de información y datos entre los diferentes niveles de gobierno; algo que resulta esencial en todas las fases del proceso de territorialización, pero de forma muy especial en esta primera de detección de necesidades.

Herramientas

Espacios de participación ciudadana

Los espacios de participación ciudadana y de articulación con los actores del territorio desempeñan un papel de primer orden para detectar las necesidades y las prioridades de todos ellos. Son también importantes para determinar el nivel de urgencia e impacto que se podría generar con la política pública, al determinar con claridad el tipo de problemática y el nivel de profundización de la misma en los territorios.

Existen una gran variedad de canales para dialogar con la ciudadanía y con los actores del territorio. Desde herramientas en línea, pasando por foros, talleres y entrevistas más personalizadas.

Sin embargo, para que la participación ciudadana sea efectiva no es suficiente contar con buenos canales formales que faciliten la presencia de los actores; resulta también clave que la ciudadanía tenga conocimiento e información para poder expresar sus aspiraciones, propuestas, prioridades y dé insumos para la asignación de la inversión pública. En este sentido, deben tomarse medidas para que la población participe en reuniones de diálogo o negociación en condiciones de igualdad con otros actores que cuentan con mayor información, conocimientos y recursos.

Dicho contacto con la ciudadanía deberá conseguirse a través de una buena estrategia de comunicación, adecuándola a cada fase de la política pública, cada territorio y cada grupo de población. Una relación fluida con los medios y mecanismos de comunicación es esencial para que la conexión con la ciudadanía sea efectiva.

Es importante que se puedan incluir ciertos mecanismos en la participación ciudadana como:

- Paridad de género o cuotas de inclusión.
- Lugares y horas accesibles y cuidado de menores.
- Mecanismos de igualdad de oportunidad y tiempo para expresarse.
- Registro desagregado de las demandas.
- Comunicación inclusiva: en los documentos que se generen (convocatorias, memorias, informes, etc.).
- Consultas a grupos específicos, en especial los más vulnerables,.
- Metodologías adaptadas a toda la población.

El proceso de construcción y ejecución de la política pública debe poner en contacto directo al estado con la ciudadanía para la definición de la problemática, de las propuestas de solución y de los mecanismos y las formas de alcanzarlas. Además, a través de la participación ciudadana se otorga legitimidad a lo que hace el gobierno y ayuda a que las decisiones y la gestión pública sean más eficaces y se apeguen a lo que necesita la gente y el territorio.

Los espacios de participación ciudadana son fundamentales y una condición indispensable para construir sociedades más democráticas. Estos espacios se consideran un mecanismo para lograr un mayor empoderamiento social a través de las políticas públicas. Es importante realizar procesos participativos transparentes y mesurados, en el sentido de no generar expectativas que en el marco de la política no puedan cumplirse.

2.4.1.6. Formulación de necesidades, definición de prioridades territoriales y necesidades financieras

A partir del diagnóstico, el análisis de riesgos y la prospección de escenarios futuros, se pueden formular las necesidades que se abordarían mediante la política pública territorializada; y, a partir de las diferentes alternativas que se pueden llegar a plantear, fijar las prioridades territoriales y determinar las necesidades presupuestarias para cubrirlas. Todo ello en un esquema colaborativo generando los consensos necesarios con todos los operadores del territorio (instituciones del gobierno nacional, gobiernos subnacionales y ciudadanía y actores privados).

Para ello resulta relevante disponer de un **catálogo de las necesidades y las prioridades del territorio**, el **presupuesto necesario** para abordarlo y los **actores clave** a implicar. Disponer de dicha información sistematizada y accesible resultará de gran utilidad en la fase 2 de diseño y planificación de la política pública territorializada así como de la inversión pública (y privada) necesaria.

Será necesario velar por que el catálogo de necesidades y prioridades, así como el presupuesto, incorporen el enfoque de género, se orienten a los sectores más vulnerables de la sociedad y aseguren el equilibrio territorial teniendo en cuenta las brechas y desigualdades territoriales.

Herramientas

Sistemas de información territorial

Es importante contar con sistemas de información territorial (SIT) que integren la información generada por todas las instituciones del ejecutivo con presencia en el territorio, así como de otros niveles de gobierno y de los actores que operan en el territorio.

Los sistemas de información territorial apoyados en los sistemas de información geográfica (SIG) constituyen un soporte de gestión de la información y un excelente medio para la visualización y representación espacial de los datos. Por ello, son un instrumento estratégico para la gestión y planificación de un territorio. En este sentido, se puede afirmar que la implantación de un SIT es, en la actualidad, un elemento clave para la gestión de programas de desarrollo local sostenible; ya que apoya y fortalece la toma de decisiones en diferentes escalas territoriales y contribuye a generar políticas públicas más acordes a las necesidades particulares de los territorios.

Los sistemas de Información territorial con una perspectiva de género permitirán analizar las causas que determinan las brechas de desigualdad: con el abordaje de causas inmediatas —referidas al vínculo más obvio con el problema—, subyacentes —referidas a la escasez de sistemas de apoyo, de servicios sociales, falta de acceso, creencias, aspectos culturales— y estructurales —relacionadas con el sistema de organización social y económico y las relaciones de poder, tanto en el ámbito individual como familiar, comunitario—, la distribución desigual de recursos, etc.

Experiencia 9

Información territorializada en Chile

La SUBDERE, en Chile, maneja diferentes herramientas concebidas para proporcionar información sobre el nivel de desarrollo de los territorios y regiones del país. Se trata de información clave en el proceso de detección de necesidades.

El estudio “Identificación de localidades en condición de aislamiento”¹⁷ (2019) busca estimar con mayor precisión cuáles son las poblaciones del país que viven en condición de aislamiento. Con el objetivo de priorizar y focalizar mejor los recursos públicos, la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social establece que los territorios susceptibles de ser declarados como zona en rezago deben contar, como mínimo, con una comuna en condición de aislamiento. La SUBDERE es la encargada de determinar las localidades en aislamiento mediante un estudio que se actualiza de forma periódica.

Por su parte, el estudio “Asentamientos Humanos Rurales en Chile. Clasificación Comunal”¹⁸ tiene por objetivo determinar grupos o clases de comunas, según el sistema de asentamientos humanos rurales en torno al municipio, en base a los niveles de accesibilidad, costos de traslado y la concentración o dispersión de la población. Conocer la complejidad de los asentamientos humanos en una comuna, implica conocer la complejidad de los territorios, más allá de los datos estadísticos consolidados a escala comunal. Este es un gran desafío, ya que se debe cuantificar, medir y sistematizar la información espacial a escalas más precisas. Tener una medición de la complejidad de la localización de la población, permite diferenciar comunas que tienen condiciones territoriales más complejas, lo que implicaría mayores dificultades para atender a estas localidades por parte de los municipios.

Finalmente, en 2021 está previsto lanzar el Índice de competitividad regional que ha elaborado el Departamento de Estudios y Análisis Territorial de la SUBDERE. Dicha herramienta aborda el concepto de competitividad desde una perspectiva integral integrando diferentes dimensiones: productividad, calidad de vida y sostenibilidad. El índice, basado en una metodología contrastada, pretende lograr una mejor aproximación a la realidad de las diferentes regiones del país y favorecer el impulso de políticas públicas más eficientes y ajustadas a la realidad socioeconómica y ambiental de las mismas.

Fase 1

Factores de verificación

- ¿Se conoce la situación de base de los territorios?
- ¿Se dispone ya de un sistema de información territorial?
- ¿Se ha habilitado un espacio de participación ciudadana para que los ciudadanos puedan plantear sus necesidades, prioridades, dudas...?
- ¿Se ha procedido a una suficiente coordinación entre instituciones del Órgano Ejecutivo?
- ¿Se ha procedido a una suficiente coordinación entre niveles de gobierno?
- ¿Se han formulado las necesidades, definido las prioridades, asignado el presupuesto y desarrollado los planes territoriales?

17. <https://bibliotecadigital.subdere.gov.cl/handle/123456789/515>

18. <https://bibliotecadigital.subdere.gov.cl/handle/123456789/517>

2.4.2. Fase 2: Planificación

Propósito

- Retomar en el proceso de planificación de la política las necesidades detectadas en el territorio en la primera fase y asegurar su adecuación y complementariedad con las prioridades nacionales.
- Considerar las acciones que den respuesta a las necesidades expresadas en el territorio en la planificación de la política sectorial y, determinar su engranaje con las prioridades nacionales definidas en los instrumentos de planificación del ámbito nacional.
- La misión, la visión, los objetivos generales y estratégicos, y los lineamientos que se definan en la planificación deberán tener en cuenta el factor territorial, y encajar los resultados del diagnóstico con las proyecciones o escenarios que se prevén para los diferentes territorios. Es necesario diseñar las acciones con la vista puesta en los resultados a corto, medio y largo plazo.

Objetivo de la fase 2: insertar en el proceso de planificación de la política las necesidades detectadas en el territorio y asegurar su adecuación y complementariedad con las prioridades nacionales.

Actores fundamentales: representantes del ente rector de la política y sus unidades de planificación, representantes del ejecutivo; gobiernos locales y asociaciones de municipios; ciudadanos individuales, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones comunitarias de base, del sector privado y de la academia desde la escala nacional.

Resultados esperados:

- Política pública planificada con enfoque territorial que refleje las necesidades de las diversas realidades territoriales, que incluya el análisis de la situación de partida, los objetivos a conseguir, las líneas de acción a llevar a cabo, el sistema de monitoreo a nivel nacional y territorial, los indicadores necesarios para la evaluación, así como el presupuesto y el cronograma previstos.
- Estrategia de comunicación.
- Sistema de información territorial alimentado.

La segunda fase del Modelo focaliza en el proceso de planificación de la política pública con enfoque territorial.

En esta fase se deben establecer los canales para que las necesidades detectadas en el territorio a través del diagnóstico, así como los escenarios dibujados en el ejercicio de prospectiva informen la política pública nacional. Las unidades de planificación deben trabajar con el objetivo de encajar dichas necesidades en las prioridades nacionales definidas en los instrumentos de planificación de ámbito nacional.

Se apuesta por un proceso de planificación de abajo hacia arriba, que atienda las realidades y demandas de la ciudadanía y los actores del territorio; así como las características específicas de cada territorio, para definir las acciones que permitan dar respuesta a la gente en sus necesidades de atención, servicios y oportunidades, en igualdad de condiciones para todos y todas.

MODELO PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

El enfoque territorial en el proceso de planificación implica no perder de vista el desarrollo sostenible y el equilibrio territorial como fin último de la política pública.

El siguiente esquema muestra los elementos clave en el proceso de planificación.



2.4.2.1. Sistemas de planificación

El proceso de planificación debe combinar las necesidades de los territorios con las prioridades nacionales. Debe estructurar las formas de intervención para alcanzar los fines perseguidos por la política pública y, a partir de su enfoque territorial, su contribución al desarrollo sostenible y al equilibrio territorial. Mediante la incorporación del enfoque de género y de derechos humanos se apuesta por orientar las políticas en una lógica de igualdad.

Por otro lado, el proceso de planificación constituye una fase esencial para garantizar la coherencia de las políticas que impulsa el ejecutivo; y de éstas con los planes de desarrollo sostenible que se dan a nivel nacional y territorial.

El proceso de planificación debe tener en cuenta el marco normativo así como las disposiciones presupuestarias que marcan las capacidades de inversión del estado. En este sentido, la planificación puede incorporar mecanismos para movilizar otros recursos, públicos —internacionales, locales, etc.— o privados.

La planificación debe poner el foco, también, en los actores que es necesario movilizar y vincular con la implementación de la política y regular su participación.

Principales elementos del proceso de planificación:

- Descripción del contexto en que se impulsa la política: a partir del diagnóstico, el análisis de riesgo, los escenarios prospectivos.
- Retos, metas y objetivos específicos a alcanzar a nivel nacional y territorial.
- Resultados a alcanzar a nivel nacional y territorial.

- Actores clave para el impulso de la política.
- Programas estratégicos (despliegue nacional y territorial).
- Líneas de acción para desarrollar los programas estratégicos.
- Sistema de monitoreo y evaluación (procesos e indicadores).
- Indicadores de proceso y de resultado para el monitoreo y la evaluación a nivel nacional y territorial.
- Fuentes de información.
- Gobernanza de la política pública: organización eficiente a nivel nacional y territorial.
- Previsión de espacios para la participación ciudadana a nivel nacional y territorial.
- Presupuesto por línea de acción a nivel nacional y territorial.
- Cronograma para la implementación de la política a nivel nacional y territorial.
- Elementos de transparencia y comunicación a nivel nacional y territorial.
- Rendición de cuentas y capitalización de aprendizajes.

Experiencias 10 y 11

Apoyo a los procesos de planificación territorial, Ecuador y Guatemala

La planificación del desarrollo territorial es percibida como prioritaria por diferentes países latinoamericanos. En este sentido, algunos gobiernos nacionales han puesto en funcionamiento mecanismos para apoyar a sus gobiernos subnacionales en sus procesos de planificación del desarrollo local o regional sostenible.

En Ecuador, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador impulsó las **Guías para la formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)**¹⁹. Dichas guías tienen por objeto orientar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y al Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG) sobre el proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como en los contenidos mínimos requeridos de acuerdo al marco legal vigente. Presentan contenidos y procesos, realizan recomendaciones metodológicas, en especial para los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD y en el CGREG. Se trata de un esfuerzo coordinado en el que han participado diferentes ministerios del país (Agricultura, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias).

En Guatemala, SEGEPLAN ha impulsado una **Guía metodológica para la formulación de los planes de desarrollo municipal y ordenación territorial**. La metodología establece los pasos a seguir por los gobiernos locales para formular sus planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial. El esfuerzo, en el que se han implicado diferentes instancias del gobierno nacional ha permitido que en la actualidad el 78% de los gobiernos locales del país cuenten con un instrumento de planificación y una estrategia de implementación.

Uno de los factores que afecta la formulación de políticas públicas de calidad es la generación de información dispersa, aislada, desactualizada o su carencia; esto dificulta la planificación con datos e información veraz y suficiente sobre la realidad de los territorios, que contribuya a una mejor toma de decisiones. En este sentido, disponer de sistemas de información territorializada será

19. Provincial: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-PROVINCIAL-FINAL.pdf>

Cantonal: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>

Parroquial: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-PARROQUIAL-FINAL.pdf>

Galápagos: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Guia-PDOT-Galapagos.pdf>

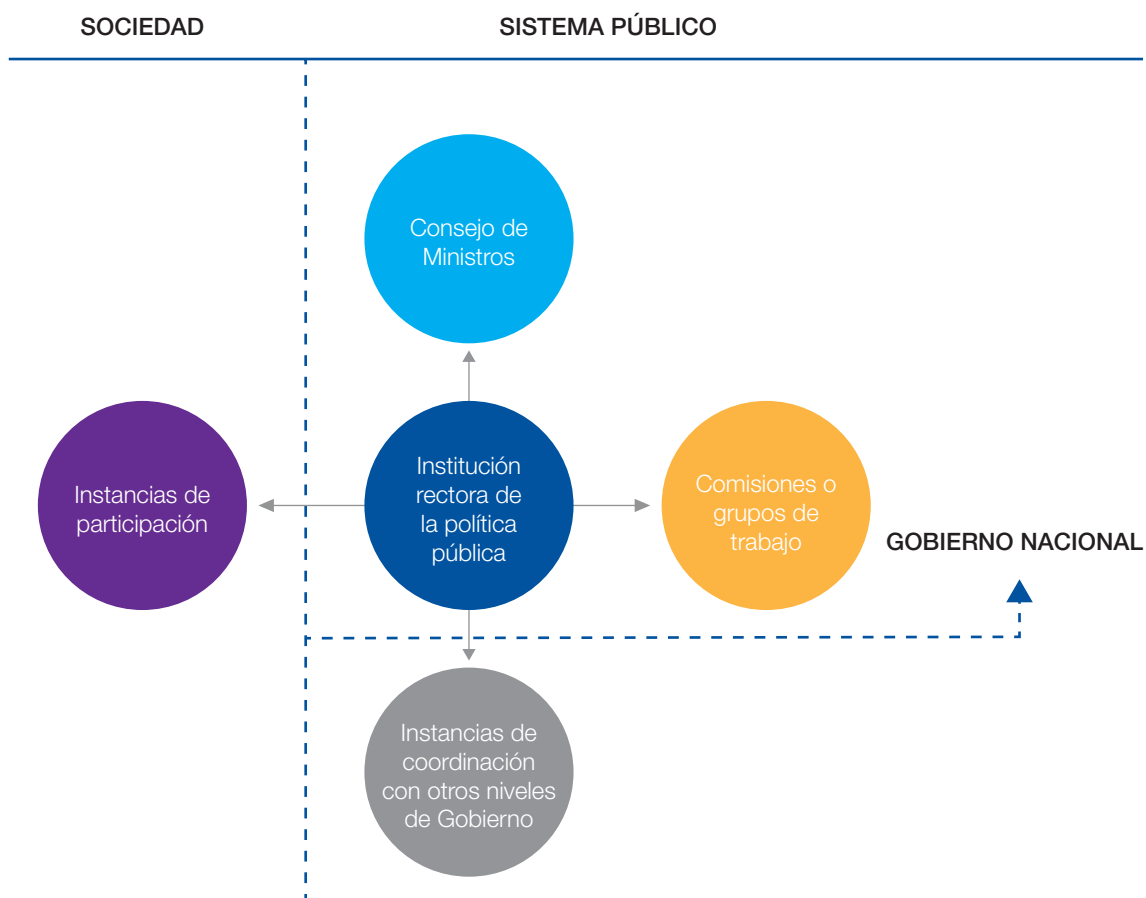
fundamental para asegurar el diseño de intervenciones más eficientes. Dichos sistemas deben permitir disponer de información y datos —estadísticas, cartografía, big data, etc— a nivel nacional y la posibilidad de desagregarlos a nivel territorial —también por género, grupos vulnerables, etc.—.

2.4.2.2. Espacios de coordinación y de gobernanza colaborativa

Como en la fase previa, el proceso de planificación requiere de mecanismos de colaboración y coordinación eficientes dirigidos a construir consensos y sumar compromisos con la política pública que se quiere impulsar. En este punto resulta clave que la implicación de los actores del territorio, públicos y privados, no quede desdibujada.

Partiendo del enfoque integral y holístico de los procesos de desarrollo sostenible, el impulso de una política pública debe tener en cuenta siempre, más allá de la institución rectora, a todas las instancias del ejecutivo que puedan aportar valor y contribuir a su despliegue. En este sentido la coordinación y la búsqueda de sinergias resulta clave. Como lo es no perder el vínculo con las instancias del ejecutivo desplegadas en el territorio.

En este sentido, puede ser muy útil incorporar en las comisiones o grupos de trabajo que se creen a representantes de las unidades desconcentradas (delegaciones de los ministerios u empresas públicas en los territorios), junto con representantes de los ministerios u otras instancias que operan desde las sedes centrales (en la capital).



Fuente: elaboración propia

Algo similar puede ocurrir con los mecanismos de articulación y colaboración con los gobiernos subnacionales o con las instituciones de la sociedad civil, el sector privado o la academia. La tendencia a incorporar a los representantes de las instancias centrales, presentes en la capital, puede desdibujar la dimensión territorial de la política y la toma en consideración de las necesidades identificadas en la fase 1.

En la mayoría de los países de América Latina y Europa, los sistemas competenciales tienden a los esquemas de competencias compartidas, incluso en los países unitarios. Es difícil impulsar acciones eficientes en materia de medio ambiente, educación, salud o desarrollo económico, por citar algunos ejemplos, concentrando toda la capacidad de intervenir en el gobierno nacional. En este sentido, y en un contexto de competencias compartidas, contar con los gobiernos subnacionales en las comisiones o grupos de trabajo creados para diseñar las políticas nacionales contribuye a su eficiencia en la medida en que:

- Genera sinergias y complementariedades.
- Moviliza información, recursos, capacidades y saberes instalados en el territorio.
- Legitima las intervenciones del gobierno nacional en el territorio.

Algo similar sucede articulando los procesos de planificación con la ciudadanía (mediante procesos de participación) y con los actores que operan en el territorio. Movilizar los recursos, la información y el conocimiento y la capacidad de innovar de las empresas, la sociedad civil y las universidades resulta fundamental para planificar políticas legitimadas y con mayor potencial transformador y orientadas a obtener resultados e impactos tangibles.

Experiencia 12

Planeación participativa de inversiones con recursos de regalías²⁰ – Colombia

El artículo 30 de la Ley 2056 de 2020 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías establece que “en el marco del proceso de formulación y aprobación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales se identificarán y priorizarán las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y de los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación”.

Para apoyar el cumplimiento de dicho precepto, el Departamento Nacional de Planeación, adelantó un proceso de orientación y acompañamiento a las entidades en la elaboración y aprobación del Capítulo Independiente de Regalías en los planes de desarrollo territorial - PDT. Esta acción incluyó la publicación de una Guía para la planeación participativa de inversiones con recursos de regalías, la cual detallaba los pasos a seguir desde el diagnóstico hasta la aprobación de dicho capítulo en los PDT. De acuerdo con la norma, este proceso debía realizar de manera participativa, para lo cual el DNP coadyuvo a las entidades territoriales mediante procesos de transferencia de conocimiento, asistencia técnica y resolución de preguntas de manera remota, a los departamentos y municipios del país para que pudieran cumplir con este proceso en un tiempo máximo de seis meses (entre enero y junio de 2020). Los capítulos independientes de inversiones con cargo al SGR, alienaron esta fuente de financiación a los resultados más importantes para el cierre de brechas económicas y sociales en los planes de desarrollo territorial.

20. <https://www.sgr.gov.co/Prensa/JornadasdeFormaci%C3%B3n/Gu%C3%ADadeorientacionesInversionesSGR.aspx>

2.4.2.3. Asignación presupuestaria con enfoque territorial y perspectiva de género

El proceso de planificación debe culminar con la presupuestación de los programas estratégicos y las líneas de intervención. Determinar su coste, y las fuentes de financiación, es clave para determinar su viabilidad. El presupuesto de la política debe ajustarse a la capacidad presupuestaria expresada en la correspondiente ley de presupuestos y, en su caso, definir otras fuentes de financiación.

Igualmente, debe definir los capítulos del gasto (recursos humanos, servicios prestados por empresas, subvenciones, transferencias, inversiones, etc.) así como las fuentes de financiación. Como ya se ha apuntado, más allá de los recursos que puede movilizar el ejecutivo, derivados de los presupuestos generales del estado, se pueden movilizar recursos complementarios, ya sean de la cooperación internacional, acceso a crédito —de bancos de inversión y desarrollo o del mercado crediticio—, emisión de bonos o subvenciones internacionales.

Herramientas

La **colaboración público-privada** es una forma de movilizar recursos, capacidades, conocimiento e innovación del sector privado (ya sea empresarial o social) que puede tener una trascendencia significativa a nivel de servicios prestados en los territorios (infraestructuras de transporte, residuos, agua y saneamiento, energía, salud, educación, etc.). Avanzar en formas eficientes de colaboración público-privada es un reto para la mayoría de los países, como lo es reforzar su dimensión subnacional. Esta forma de colaboración puede jugar un papel clave en la territorialización de las políticas públicas pero requiere de competencias, recursos y capacidades que no todos los países tienen, y menos en los territorios. Generar marcos normativos adecuados resulta clave, así como reforzar las capacidades de todos los niveles de gobierno para impulsar partenariados eficientes.

Presupuestar las políticas públicas con enfoque territorial pasa por determinar el nivel de inversión y de recursos que se destinarán a cada territorio del país. El diseño del presupuesto debe tener en cuenta factores de equilibrio y solidaridad entre territorios, procurando focalizar en los territorios más vulnerables, generando transferencias de los que tienen rentas más altas a los que las tienen más bajas.

Disponer de presupuestos territorializados puede ser clave para orientarlos a resultados en la medida en que los impactos se dan, y son medibles, en los territorios. Sin embargo, todavía son muchos los países que no tienen la capacidad de desagregar su información presupuestaria a nivel territorial (bajando a escala local) de manera que resulta complicado valorar la inversión y el esfuerzo que se realiza en cada territorio.

Experiencia 13**Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios (FIGM)²¹, Uruguay**

El Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios es un instrumento que forma parte de la estrategia nacional de descentralización, y especialmente en la línea de acción orientada al fortalecimiento institucional del tercer nivel de gobierno (los municipios). Fue creado a través de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (N° 19.272). La Ley de Presupuesto a nivel nacional (Ley N° 19.355-art.676) prevé las partidas anuales que se transfieren hacia los programas presupuestales municipales en la medida que cumplan con la normativa. La Ley prevé tres criterios para distribuir el FIGM:

1. Una partida anual igual para todos los municipios.
2. Una partida anual que se asigna con criterios de distribución progresiva considerando características estructurales socioeconómicas y demográficas.
3. Una partida que se accede en la medida que se dé cumplimiento de metas anuales que se incorporan en compromisos de gestión.

2.4.2.4. Organización eficiente en el territorio

La implementación a escala territorial de las políticas públicas impulsadas por el gobierno nacional requiere de una presencia efectiva a escala local. Revisar, en el momento de planificar la política, cómo debe ser esa presencia es clave. Determinar los lugares de prestación de los servicios, los recursos necesarios para ello, y la organización de procesos y sistemas de interlocución con la ciudadanía y con los actores del territorio, es fundamental para obtener los resultados esperados.

Muchos países en América Latina, y en menor medida en Europa, concentran buena parte de los servicios, en especial los de mayor calidad, en la capital o en las principales ciudades y centros urbanos. Trabajar la presencia del ejecutivo en una lógica de equilibrio territorial puede llevar a una más eficiente implementación de las políticas.

Igualmente, la presencia del ejecutivo en los territorios contribuye a movilizar sus economías y a generar oportunidades para los sistemas productivos de proximidad; algo que hay que tener muy en cuenta cuando se planifican las políticas. El impulso de una política pública y su territorialización puede ser una muy buena oportunidad para acercar servicios a la ciudadanía en su lugar de residencia y actividad social y económica. Dicho acercamiento genera mayor confianza en la acción pública y la legítima.

También resulta clave perfilar de forma adecuada las personas que representan al estado en el territorio, que se vinculan o interrelacionan con los actores del territorio y que prestan los servicios que percibe la ciudadanía. La territorialización de las políticas públicas puede ser una muy buena ocasión para capitalizar el talento local.

2.4.2.5. Definición del sistema de monitoreo y rendición de cuentas

La planificación de la política pública con enfoque territorial es también el momento para diseñar el sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

21. <https://www.municipios.gub.uy/figm-opp>

El monitoreo y la evaluación (intermedia y final) de la política pública requiere de indicadores definidos para medir resultados a escala territorial. En este sentido, disponer de fuentes de información que permitan la desagregación territorial es clave. También lo es aprovechar el proceso de diagnóstico para definir la línea de base (de dónde se parte) y el de planificación para determinar la proyección (dónde se quiere llegar) que medirá el indicador.

Los sistemas de indicadores deben contener un número limitado y manejable de indicadores que deben ser:

- Fiables, vinculados a sistemas de información disponibles y oficiales.
- Relevantes a escala territorial.
- Relevantes para el desarrollo sostenible y para la política sectorial de que se trate.
- Vinculados a datos de calidad.

El proceso de planificación debe incorporar también una estrategia de comunicación (interna y externa) así como de rendición de cuentas y capitalización de aprendizajes.

Herramientas

Coherencia de políticas con enfoque de género

Para asegurar la coherencia entre la fase de diseño y la fase de implementación, desde la perspectiva de género se sugiere:

1. Asegurar la sensibilización y la formación en políticas de género del personal que implementa los programas. Es indispensable que de forma progresiva se lleven a cabo procesos de capacitación para el personal que ejecuta las políticas o programas, a fin de que conozcan sobre los aspectos más relevantes de la perspectiva de género, y asumir este enfoque como parte de su trabajo.
2. Difundir, bajo todos los mecanismos posibles, el compromiso del gobierno nacional con la disminución de las desigualdades y la participación de mujeres y hombres en igualdad de oportunidades.

Fase 2

Factores de verificación

- ¿Los sistemas de información territoriales alimentan el sistema de información nacional?
- ¿Se puede acceder a la información de forma desagregada?
- ¿Se ha planificado la asignación del presupuesto teniendo en cuenta las características y las necesidades de los diferentes territorios?
- ¿Se han tenido en cuenta, a la hora de planificar, las necesidades identificadas en los territorios y las prioridades fijadas por los actores que operan en ellos? ¿De qué manera se ha tomado en cuenta la diversidad?
- ¿Se ha procedido a una suficiente coordinación entre instituciones del órgano ejecutivo para la planificación?
- ¿Se ha procedido a una suficiente coordinación entre niveles de gobierno para la planificación?
- ¿Se ha habilitado un espacio de participación ciudadana para que los ciudadanos colaboren en la fase de planificación?
- ¿La política planificada incluye la participación de las oficinas y el personal de la institución en el territorio?
- ¿Se ha articulado una buena estrategia de comunicación y transparencia en la fase de planificación, consistente con los principios fijados por el órgano ejecutivo para la comunicación y la transparencia?

2.4.3. Fase 3: Implementación de la política sectorial

Propósito

- Asegurar la efectiva implementación en el territorio de las políticas diseñadas, de acuerdo con los planes acordados, en el marco de la institucionalidad definida y con la participación de los actores, públicos y privados, necesarios.
- Asegurar la complementariedad y coherencia con otras políticas públicas impulsadas por el ejecutivo nacional o por otros niveles de gobierno.
- Activar el sistema de seguimiento y monitoreo territorial de todas las acciones e inversiones priorizadas en la planificación.
- Contar con un sistema de monitoreo que permita verificar si en efecto se impulsan esfuerzos para: a) Promover una participación protagónica de las mujeres en los distintos componentes; b) Modificar estereotipos tradicionales sobre los roles de mujeres y hombres en la familia y en la comunidad., c) Asegurar que ambos, mujeres y hombres, están participando de igual manera en los procesos de toma de decisiones y que sus opiniones son valoradas de la misma forma.

Objetivo de la fase 3: implementar la política a nivel nacional y en los territorios y monitorear su correcto despliegue.

Actores fundamentales: representantes del ente rector de la política en el territorio, representantes del ejecutivo en el territorio; gobiernos locales y asociaciones de municipios; ciudadanos individuales, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones comunitarias de base, del sector privado y de la academia presentes en el territorio.

Resultados esperados:

- Acciones ejecutadas según lo previsto en la fase de planificación (y con los correspondientes impactos y mejoras en el bienestar de la ciudadanía).
- Acciones monitoreadas y rectificadas en caso de detectarse desviaciones de lo previsto en la planificación.
- Estrategia de comunicación y transparencia.
- Sistema de información territorial alimentado.

Después de detectar las necesidades en los territorios y encajarlas en las prioridades nacionales a través de un proceso de planificación coherente, la fase de implementación devuelve la política pública al territorio, es decir, la sitúa en el entorno de proximidad de sus destinatarios.

Esta fase tiene dos tareas centrales.

- La ejecución de lo planificado, incluida la inversión pública territorializada.
- El seguimiento y monitoreo con un foco puesto en el ajuste y la adaptación para asegurar que se alcanzan los resultados previstos.

La fase de implementación requiere de una presencia eficiente y bien articulada del ejecutivo en el territorio, asegurar la complementariedad y coherencia de todas las políticas que se ejecutan en el mismo y mantener la apuesta por la coordinación y la colaboración con los operadores clave del territorio.



2.4.3.1. Ejecución de programas estratégicos, líneas de acción y de la inversión pública en el territorio

La planificación de la política pública constituye la hoja de ruta para su implementación en el territorio. Implica el desarrollo de los planes, programas y proyectos, con todas sus líneas de acción y actividades concretas traducidas en inversión y en dinámicas de promoción, articulación y prestación de servicios.

La inversión se traduce, por lo general, en:

- Recursos humanos.
- Obras de infraestructura.
- Compra de suministros y equipos.
- Contratación de servicios profesionales.
- Subvención y financiación de proyectos de diversa índole.

Una ejecución eficiente requiere de procesos de contratación pública eficientes y transparentes que respondan a:

- Un marco normativo adecuado.
- Procesos eficientes, desburocratizados.
- Recursos capacitados para su implementación.
- Marcos competitivos y transparentes.
- Fórmulas innovadoras.

Los procesos de ejecución, y en especial la contratación pública, deben incorporar el enfoque de género y derechos humanos, así como cláusulas sociales y ambientales. Éstas deben orientarse, entre otras cosas, a promover:

- La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- El empleo digno.
- Incentivos para la contratación de los más vulnerables.
- La responsabilidad climática.
- El respeto de los derechos humanos.

Herramientas

Guía para la protección y promoción de los derechos humanos en la contratación pública²²

La Guía ofrece recomendaciones y propuestas para promover la contratación y compra públicas con criterios éticos por parte de las administraciones. Con la propuesta de cláusulas que promuevan el respeto a los Derechos Humanos, se espera generar mecanismos disuasorios a la contratación de empresas que cometan vulneraciones a lo largo de la producción o de la cadena de suministro de sus artículos o servicios.

Esta herramienta está adaptada al marco jurídico español, pero ofrece una experiencia relevante que puede servir para debates y procesos que se den en otros contextos, en América Latina en particular.

22. <http://993responsable.org/es/>

A pesar de las dificultades que conlleva, sería oportuno propiciar un debate sobre la pertinencia del **enfoque territorial como instrumento de innovación en la contratación pública**. Este enfoque implicaría asegurar la contratación de empresas y servicios profesionales con criterio de proximidad y equilibrio territorial, tratando de diversificar territorialmente la contratación y evitando la concentración en empresas ubicadas en la capital o en las principales ciudades del país. La aplicación del enfoque territorial tiene que ser respetuosas y ajustarse, sin embargo, a la normativa orientada a asegurar, por un lado, la libre competencia y, por el otro, la transparencia en los procedimientos de información —que los anuncios de licitación lleguen a todos los territorios del país es clave— y adjudicación. Algo, por definición nada sencillo. En Europa se ha dado el debate y la jurisprudencia es clara: prima el principio de libre competencia. Sin embargo, en América Latina, donde la brecha entre territorios es, si cabe, todavía más grande, podría ser un instrumento a tener en cuenta.

Igualmente, en una lógica de equilibrio territorial es relevante que los procesos de inversión y gasto público sirvan, no solo para financiar las acciones previstas en el proceso de planificación, sino también para movilizar recursos y capacidades territoriales y dinamizar la economía de los territorios más vulnerables.

Finalmente, ejecutar las intervenciones previstas en la política pública en el marco del calendario definido en el proceso de planificación. Cumplir con los plazos implica eficiencia en el despliegue de la política y genera confianza en la ciudadanía.

2.4.3.2. Organización eficiente del territorio

El proceso de ejecución debe venir sustentado por una organización eficiente en el territorio. Que el ente rector de la política, así como el resto de los operadores implicados en la misma, tengan una presencia bien definida en el territorio resulta clave para asegurar los resultados esperados.

Dicha presencia, definida en la fase de planificación, debe sustentarse en responsabilidades y roles claros de los diferentes operadores, públicos y privados, así como en procesos organizativos y operativos adecuadamente articulados.

La capacitación de los recursos humanos presentes en el territorio resulta clave para asegurar procesos eficientes de implementación de la política pública.

La organización en el territorio debe tener en cuenta el enfoque de género y derechos humanos.

2.4.3.3. Espacios de coordinación y de gobernanza colaborativa

La coordinación entre los actores implicados en la ejecución de la política es un elemento fundamental de esta fase. Sirve para asegurar complementariedades y sinergias, así como para la movilización de todos los recursos y capacidades disponibles en los territorios.

La coordinación entre las diferentes instituciones del ejecutivo con presencia en el territorio debe asegurar, además, la coherencia en las intervenciones —en el marco de la política y entre las distintas políticas— y el seguimiento de las prioridades marcadas a nivel nacional. Sirve, igualmente, para compartir información que sirva para realizar un monitoreo más eficiente y poder ajustar la política respondiendo a la coyuntura y fenómenos sobrevenidos que pueden perjudicar su implementación.

La articulación con los otros niveles de gobierno —local y regional— deber realizarse en el marco de los roles y las responsabilidades definidos en el proceso de planificación. Los recursos, capacidades y conocimiento, incluida la información, que estos pueden aportar en el proceso de implementación

son relevantes de cara a ajustar las intervenciones a las realidades locales, cambiantes por definición, asegurando resultados acordes con las necesidades de la ciudadanía. Implicar a los gobiernos subnacionales implica, igualmente, generar sinergias con las políticas que ellos implementan.

Disponer de espacios para la interlocución con los gobiernos subnacionales en el territorio es clave para poder realizar un seguimiento compartido efectivo.

Experiencia 14

Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional²³ - Costa Rica

Costa Rica puso en funcionamiento en 2009 los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional como mecanismo para asegurar la coordinación entre las diferentes instancias públicas que operan en los cantones. Se trata de un mecanismo de gobernanza orientado a potenciar el desarrollo integrado y sostenible de cada cantón del país. Los preside alcalde o alcaldesa del respectivo gobierno local y lo integran los representantes de mayor jerarquía de las instituciones públicas presentes en el cantón o con acciones operativas en el mismo.

Se reúnen al menos cada 3 meses en convocatoria ordinaria efectuada por el alcalde y tienen como funciones las siguientes:

1. Elaborar un plan anual de coordinación con base en las propuestas de los miembros del Consejo, orientado a satisfacer las necesidades reales de cada cantón.
2. Conciliar los programas y presupuestos de los entes públicos con el fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en la acción pública.
3. Recomendar los cambios necesarios en los programas y acciones de los entes públicos con el fin de ajustarlos a las necesidades locales. Cada representante institucional adoptará las medidas necesarias para lograr la incorporación por parte de su institución de los compromisos definidos en el Consejo.
4. Coordinar con otros Consejos de Coordinación Interinstitucional para el cumplimiento de fines regionales.
5. Evaluar los planes y los programas establecidos en la programación anual de cada Consejo de Coordinación Interinstitucional, con el propósito de garantizar la ejecución de los objetivos y las metas propuestas para cada año.
6. Identificar debilidades en las políticas públicas de naturaleza local, con el propósito de proveer la acción subsidiaria de otras instancias de naturaleza nacional en atención del interés público local

Lo mismo sucede con la ciudadanía y con los actores que operan en el territorio. Los procesos de participación ciudadana no deben limitarse a las fases de detección de necesidades y de planificación, sino que también son muy relevantes en la de implementación. **Aseguran el control social de las iniciativas impulsadas desde el ejecutivo en el territorio.**

Por otro lado, disponer de mecanismos de articulación con los actores del territorio facilita realizar un seguimiento de las acciones impulsadas, compartir información clave para ajustar la ejecución y generar sinergias y movilizar todos los recursos disponibles.

23. <https://www.mideplan.go.cr/node/1968>

La implicación de ciudadanía y actores del territorio en los procesos de implementación de las políticas públicas en los territorios contribuye al empoderamiento ciudadano y a la apropiación de las iniciativas desarrolladas y los resultados obtenidos. Avanzar, en este sentido, en una lógica de **co-responsabilidad** y de **co-creación** puede ser clave para generar los cambios y las transformaciones que requieren las sociedades.

2.4.3.4. Monitoreo y mecanismos de ajuste

El establecimiento de un buen sistema de monitoreo depende de la calidad de los procesos y de los indicadores establecidos durante la fase de planificación; así como del ajuste a la realidad de los territorios en los que se implementa la política pública. Las realidades son diversas, de manera que la implementación de la política pública debe realizarse teniendo en cuenta dicha diversidad.

El monitoreo en la fase de implementación de la política pública debe ser participativo y abierto a todos los actores implicados. El proceso participativo debe realizarse con la finalidad de enriquecer las políticas públicas, adecuarlas a la realidad de los territorios y a las necesidades de la ciudadanía. Sirve, igualmente, para crear **ciudadanía activa y comprometida que participe en la construcción y ejecución de las políticas.** Para poder ejercer su función de control social la ciudadanía necesita poder acceder a la información (transparencia). En este sentido, las estrategias de comunicación son fundamentales.

El seguimiento y el monitoreo proporcionan las pautas para realizar los ajustes necesarios en procesos, acciones, inversiones, resultados, etc., articulando la revisión de lo planificado, lo ya ejecutado, lo que resta por ejecutar, adaptando al contexto los resultados que se quiere obtener. En este sentido, alimentar de manera regular, y con información fiable, los sistemas de información es clave.

Herramientas

Monitoreo con enfoque de género

En esta fase tiene importancia considerar los indicadores que miden los efectos diferenciales de las intervenciones desagregados por sexo. Es decir, considerar cómo afectan a mujeres y a hombres de manera específica las acciones que se ejecutan y de qué forma contribuyen a la disminución de las brechas de desigualdad. En términos generales, para diseñar un sistema de seguimiento y evaluación de políticas que incorpore el enfoque de derechos humanos y de género hay que incorporar en todos los instrumentos de seguimiento los siguientes aspectos:

- a. La variable sexo y edad deben ser desagregaciones indispensables en los sistemas de monitoreo. También es recomendable incluir las variables geográficas de ámbito urbano y rural, así como etnia y discapacidad.
- b. Diseñar indicadores específicos que midan el avance en la participación de las mujeres.
- c. Plantear metas que se comprometan con la reducción de las desigualdades de género.
- d. Incluir en los informes de monitoreo el análisis de género como herramienta metodológica para identificar obstáculos específicos en la implementación y mecanismos oportunos de mejora. Para ello se deben generar instrumentos que comprendan un conjunto de indicadores pertinentes, oportunos y factibles, integrados en un sistema de información y registro ágil que permita medir los cambios en los indicadores periódicamente y al finalizar el programa o proyecto

El seguimiento y monitoreo de la implementación requiere de sistemas de información activos, permanentemente actualizados, que dispongan de información desagregada a escala territorial. Los datos y la información disponible y actualizada resulta clave para llevar a cabo procesos de revisión y adaptación de la política pública, tanto en lo que se refiere a programas estratégicos y líneas de acción como a los resultados esperados.

Resulta fundamental tener en cuenta todos los sistemas de información y datos disponibles con información territorializada. En este sentido hay que tener en cuenta las siguientes fuentes:

- Información y datos oficial generada por sistemas ligados a organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, BID, etc.), institutos nacionales de estadística y cartografía (o similares) y otras dependencias del ejecutivo nacional.
- Información y datos generados por organismos académicos y centros de investigación.
- Información y datos generados por instituciones privadas (sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc.).

También es necesario tener en cuenta los sistemas más innovadores de generación de datos como el *big data* o los sistemas de datos generados o alimentados por la ciudadanía (*citizen-generated data*).

El propio sistema de monitoreo, en especial los indicadores y las fuentes de información, se pueden adaptar en función de la realidad dinámica y cambiante de los territorios.

Herramientas

Observatorios territoriales del desarrollo sostenible

Contar con observatorios territoriales de desarrollo sostenible puede resultar de gran importancia para todas las fases en el ciclo de la política pública y su territorialización. Actúa como herramienta para la recolección, sistematización y análisis de datos e información sobre los procesos y dinámicas de desarrollo sostenible que se dan en el territorio, en su dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, y la observación de tendencias y la evolución de factores como la cohesión social, calidad de vida, desarrollo económico o calidad de la gobernanza democrática, entre otros.

Experiencia 15

Módulo de seguimiento a Planes de Desarrollo del Kit de Planeación Territorial (KPT)²⁴ – Colombia

El Departamento Nacional de Planeación del Gobierno de Colombia ha impulsado un kit en el que las entidades territoriales del país pueden encontrar herramientas conceptuales y metodológicas que le ayudarán en el alistamiento, diseño e implementación de los sistemas de seguimiento para medir los avances en la consecución de resultados en su gestión gubernamental.

El kit apuesta por un seguimiento integral que posibilite el logro de mejores resultados de la gestión, al permitir la implementación de acciones correctivas de manera oportuna, conforme las demandas de ejecución que se generen en la entidad territorial. La disponibilidad de un sistema de seguimiento integral, que permita verificar el nivel de avance de los resultados de bienestar y los productos (bienes y servicios) planteados, es indispensable para la valoración del desempeño y constituye uno de los ejes centrales del enfoque de gestión pública orientada a resultados.

Actualmente el módulo se encuentra en proceso de diseño, desarrollo e implementación. La unidad 1, se encuentra habilitada para la consulta y uso de las entidades territoriales, esta unidad establece las orientaciones para la construcción de los Planes Indicativos de las entidades territoriales, entregando insumos y herramientas que permiten identificar:

- Los principales elementos de carácter institucional, instrumental y conceptual, que se deben considerar previo al alistamiento, diseño e implementación de un sistema de seguimiento.
- Los pasos para alistar, revisar y preparar las condiciones que permitan realizar un seguimiento estratégico al Plan de Desarrollo, a partir del análisis de la estructura y diseño del mismo.
- Definir las pautas para establecer una estructura, sistema o modelo de seguimiento que articule la medición de resultados con la necesidad de determinar la entrega oportuna y adecuada de productos.
- Las condiciones metodológicas y operativas que se deben garantizar para implementar el sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo, con el propósito de producir información pertinente y oportuna para los tomadores de decisiones.
- Los aspectos a tener en cuenta para la elaboración del Plan Indicativo.

2.4.3.5. Comunicación transparente

Los procesos de implementación de las políticas públicas y de inversión deben ser transparentes y llegar a la ciudadanía para que pueda ejercer su derecho a un control social de las acciones impulsadas desde el ejecutivo nacional y el resto de operadores públicos.

En este sentido, las estrategias de comunicación deben incorporar el uso de los canales con mayor llegada a la ciudadanía, ya sean medios de comunicación generalistas y con base territorial así como redes sociales y otros canales más directos (sesiones informativas, talleres, etc.).

24. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITTerritorial/KITSeguimiento>

Fase 3

Factores de verificación

- En tanto que la información es clave también para la implementación, ¿de qué manera la información que se genera en la fase de implementación alimenta los sistemas nacionales y territoriales de información?
- ¿Se ha procedido a una suficiente coordinación entre instituciones del Órgano Ejecutivo para la implementación y, especialmente, el monitoreo?
- ¿Se ha procedido a una suficiente coordinación entre niveles de gobierno para la implementación y, especialmente, el monitoreo?
- ¿Se ha habilitado un espacio de participación ciudadana para que los ciudadanos colaboren en la fase de implementación y, especialmente, el monitoreo?
- ¿Han sido eficientes las oficinas y el personal de la institución en el territorio a la hora de implementar la política?
- ¿La inversión prevista se ejecuta en el territorio a niveles que permitan los impactos previstos?
- ¿El sistema de monitoreo incorpora los indicadores establecidos en la fase de planificación?
- ¿Ha habido una suficiente estrategia de comunicación y transparencia en la fase de implementación hacia la ciudadanía, el resto de los niveles de gobierno y el resto de Los ministerios del Órgano Ejecutivo, mostrando los resultados del monitoreo, incluidos los resultados negativos?

2.4.4. Fase 4: evaluación y rendición de cuentas

Propósito

Disponer de una doble mirada sobre cómo se están haciendo las cosas: la institucional y la territorial

- En la institucional, interesa revisar lo planificado y lo ejecutado, así como el nivel de cumplimiento de indicadores, resultados y metas. Al menos deberían realizarse dos evaluaciones en el año: la primera que permita ver el avance intermedio, ajustar, reorientar y tomar medidas para mejorar y, la segunda, una evaluación de mayor alcance que visualice el cumplimiento de objetivos e impactos a nivel territorial y nacional.
- En la evaluación territorial interesa conocer la percepción de la ciudadanía sobre la ejecución de la política pública; pero además, la evaluación de los actores directamente vinculados. Esto permitirá a las entidades del Gobierno, retroalimentarse para mejorar la ejecución de la política pública y hacer los ajustes pertinentes.

Capitalizar experiencias y aprendizajes poniéndolos a disposición de todos los interesados a nivel local, nacional e internacional.

Objetivo de la fase 4: evaluar si los objetivos y los resultados planteados en la planificación se han alcanzado y han logrado los impactos previstos.

Actores fundamentales: representantes del ente rector de la política en el territorio, representantes del ejecutivo en el territorio; gobiernos locales y asociaciones de municipios; ciudadanos individuales, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones comunitarias de base, del sector privado y de la academia desde la escala nacional.

Resultados esperados:

- Evaluación intermedia y final con enfoque territorial.
- Resultados de la política presentados y justificados ante la ciudadanía a nivel nacional y territorial.
- Memoria anual de actividades realizadas.
- Acciones monitoreadas y rectificadas en caso de detectarse desviaciones de lo previsto en la planificación.
- Ámbitos en los que incide la política mejorados.
- Sistema de información territorial alimentado.
- Conocimiento y aprendizaje capitalizado en base a las experiencias desarrolladas.

La última fase definida en el proceso de territorialización de políticas públicas es la que se refiere a la evaluación, es decir, la que se centra en determinar si los objetivos y los resultados planteados en la fase de definición se han alcanzado de la forma adecuada y se han logrado los impactos previstos.

La eficacia del proceso de evaluación, tanto a nivel nacional como territorial, depende de que en la fase de planificación se hayan definido los indicadores adecuados y se haya establecido la línea de base de la que parte la política en el momento en que se da inicio a su implementación. Por este motivo, en paralelo al proceso de monitoreo —que sirve para ajustar la política— se debe dividir la evaluación en diferentes fases, o como mínimo en dos: evaluación intermedia y evaluación final.

La evaluación sirve para impulsar:

- La rendición de cuentas.
- Los procesos de aprendizaje y capitalización.

En esta fase el foco se pone en los procesos de aprendizaje, capitalización y rendición de cuentas a partir de los resultados obtenidos a nivel territorial a través de la implementación de la política pública concreta. Para ello, disponer de mecanismos que aseguren la transparencia y el acceso a la información pública resulta clave; como también disponer de una adecuada estrategia de comunicación para acercar lo realizado y los impactos obtenidos a la ciudadanía y a los operadores del territorio.



2.4.4.1. Evaluación con enfoque territorial

En una lógica de políticas públicas avanzadas, el monitoreo y la evaluación constituyen procesos que deberían ser ineludibles. Cumplen funciones diferentes, pero se desarrollan a partir de lógicas similares y herramientas comunes. Como se apunta en la fase anterior de esta Guía (Fase 3: implementación) el monitoreo se orienta al seguimiento de los procesos de implementación y tiene por objetivo definir correcciones cuando se considera que no se están logrando los resultados definidos. Los procesos de monitoreo acostumbra a ser internos, es decir, desarrollados por el propio equipo encargado de la gestión de las iniciativas que se están implementando.

La evaluación, por su parte, es un proceso sistemático que tiene por objetivo medir el diseño y la ejecución de una intervención y los resultados alcanzados. Busca facilitar los procesos de rendición de cuentas, sacar aprendizajes que sirvan para mejorar fases ulteriores a las iniciativas planificadas y sistematizar experiencias y buenas prácticas. La evaluación representa una importante fuente de legitimidad de la política pública, reforzando su valor y dándole visibilidad y generando confianza ciudadana.

Los procesos de evaluación deben ser llevados a cabo por equipos externos, imparciales, que puedan dar una lectura objetiva y sin condicionantes de los impactos alcanzados; y contar con la participación de la ciudadanía y los actores del territorio.

La evaluación es una práctica profundamente vinculada a la lógica de la eficacia y existe un abanico muy amplio de modelos y metodologías —el del CAD²⁵ es el más común—, con herramientas propias y específicas.

Los criterios de evaluación clásicos han ido evolucionando y hoy en día, a los de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto, se han añadido los de coherencia, cobertura, innovación y aprendizaje que son especialmente relevantes para la territorialización de las políticas públicas. También es importante tener en cuenta la incorporación del género como un criterio de evaluación pertinente a cualquier tipo de evaluación.

25. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/>

Una evaluación adecuada facilita la rendición de cuentas, y la información que deriva de los procesos de evaluación sirve también para obtener aprendizajes orientados a mejorar los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas.²⁶

Como se ha apuntado en las fases anteriores, los sistemas de información territorial pueden ser herramientas que aporten un importante valor añadido a los procesos de evaluación y rendición de cuentas. Disponer de información contextualizada con la realidad local permite lecturas más afinadas de los procesos de implementación de las políticas públicas en los territorios y de los resultados obtenidos.

2.4.4.2. Espacios de coordinación y de gobernanza colaborativa

Como se apunta en el apartado anterior, la evaluación debe ser realizada por equipos independientes y externos al órgano gestor de la política pública, y estar abierta y contar con la voz y la mirada de los diferentes operadores del territorio, ya sean instituciones vinculadas al ejecutivo (diferentes al órgano rector de la política pública), otros niveles de gobierno y ciudadanía.

Medir y evaluar los impactos y los resultados alcanzados mediante la política pública no se puede hacer de forma aislada sin tener en cuenta las percepciones e impresiones de todos los actores que han participado en ella, incluidos los beneficiarios.

El enfoque territorial en el proceso de evaluación implica tener en cuenta los resultados obtenidos a escala territorial, así como la valoración sobre los mismos de los actores del territorio, públicos y privados.

Resulta clave tener la visión de las mujeres (enfoque de género) así como de los colectivos más vulnerables, sean o no beneficiarios directos de las políticas que se evalúan.

Los mecanismos de coordinación interministerial (y con otras instancias del ejecutivo) en el territorio; de gobernanza multinivel; y de participación ciudadana y articulación con los actores del territorio deben ser clave también para realizar el seguimiento de los procesos de evaluación.

2.4.4.3. Rendición de cuentas

La evaluación proporciona un instrumento de gran valor en los procesos de **rendición de cuentas**. Vincular la presentación de las tareas realizadas y de los resultados obtenidos en el proceso de implementación de la política pública con las evidencias suministradas por un equipo independiente en el marco del proceso de evaluación genera confianza, legitima la acción del gobierno y favorece la apropiación ciudadana de los resultados obtenidos. Se trata de una herramienta clave para el control social.

La rendición de cuentas requiere de marcos normativos que aseguren la **transparencia y el acceso a la información pública**, así como de una **estrategia de comunicación** que facilite el retorno a la sociedad de los resultados obtenidos mediante la política pública. Cuando hay evaluación el esfuerzo de comunicación se torna más creíble y sirve para potenciar el compromiso ciudadano y la confianza en el contrato social.

26. Fernández de Losada; A. (2020) La cooperación descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios. Observatorio de la Cooperación Descentralizada. Diputación de Barcelona e Intendencia de Montevideo.

Herramientas

Comunicación estratégica

Hay que tener en cuenta que, hoy en día, la valoración que los ciudadanos hacen de sus gobiernos tiene mucho que ver con la capacidad de las instituciones de comunicarse bien y construir las percepciones adecuadas. En este sentido, gobernar bien es “hacer bien” pero también “comunicar bien”.

Cuando se comunica, lo más habitual es hacerlo sobre resultados, donde la comunicación funciona como una herramienta externa y no participa en los distintos ciclos del proceso. Por el contrario, para dotarse de una comunicación que sea útil y efectiva, hace falta avanzar hacia la comunicación para resultados, entendida como una herramienta transversal y estratégica, que está presente en el programa o política desde su propia concepción y que participa en todos los ciclos del proceso.

La comunicación debe estar orientada a establecer puentes de relación y diálogo con la ciudadanía, con los actores del territorio y con el resto de los actores implicados en la política pública.²⁷

2.4.4.4. Gestión del conocimiento (aprendizaje y capitalización)

La gestión del conocimiento derivada de todo el ciclo de la política pública y su territorialización (diagnóstico, planificación, implementación y evaluación) permiten extraer aprendizajes y una acumulación de gran valor añadido a nivel institucional y social.

Los procesos de aprendizaje sirven para:

- Mejorar las acciones futuras que se puedan dar en el marco de la política pública en clave territorial.
- Potenciar el impacto en las otras políticas que se impulsan.
- Favorecer la mejora institucional y de las capacidades de los actores participantes.

27. Fernández de Losada; A. (2020) La cooperación descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios. Observatorio de la Cooperación Descentralizada. Diputación de Barcelona e Intendencia de Montevideo.

Experiencia 16

Sistema de Gestión del Conocimiento de los Gobiernos Regionales (Colabora)²⁸ - Chile

El proyecto impulsado por la SUBDERE se basa en implementar un sistema de gestión del conocimiento (Red Colabora), que permita formalizar e incentivar prácticas y procesos de intercambio de conocimientos y experiencias, además del trabajo conjunto entre gobiernos regionales. Para su implementación, se considerarán 3 componentes: Gestión de buenas prácticas (procesos), una Red de intercambio de conocimiento (personas) y una Plataforma colaborativa (tecnologías), tal como se describe a continuación:

Red de intercambio de conocimiento: hace referencia a promover una cultura de intercambio y aprendizaje entre gobiernos regionales, a través de la articulación de una red de gestión del conocimiento. Para lo anterior, es necesario identificar las competencias críticas que deben tener los funcionarios que participen de esta red, propendiendo a que sea integrada por distintas áreas de trabajo (transversal) y al compromiso institucional de jefaturas y funcionarios.

Gestión de buenas prácticas: Hace referencia al quehacer del GORE, es decir, a las iniciativas, metodologías, prácticas, proyectos, instrumentos de planificación, entre otros, que sean factibles de identificar, sistematizar, intercambiar, gestionar y difundir entre gobiernos regionales.

Plataforma colaborativa: hace referencia a la implementación de una plataforma online, que permita documentar de forma colaborativa iniciativas, metodologías, prácticas, proyectos, instrumentos de planificación, entre otros, que se sean relevantes para los gobiernos regionales.

Dichos aprendizajes se pueden extender a otros actores en lo que podríamos definir como la voluntad de impulsar procesos de **aprendizaje colectivo**. Esto requiere realizar esfuerzos para sistematizar y capitalizar las experiencias con el objetivo de compartirlas utilizando los mecanismos existentes para el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento²⁹.

En este contexto, **la cooperación internacional y programas como EUROsociAL+ pueden jugar un papel de gran relevancia.**

28. https://colabora.descentralizachile.cl/ingresar/?redirect_to=https%3A%2Fcolabora.descentralizachile.cl%2F

29. Fernández de Losada; A. (2020) La cooperación descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios. Observatorio de la Cooperación Descentralizada. Diputación de Barcelona e Intendencia de Montevideo.

Fase 4

Factores de verificación

- ¿Los sistemas de información territoriales siguen siendo alimentados en la fase de evaluación, y los resultados de ésta alimentan los primeros?
- ¿Se han compartido el proceso de evaluación y sus resultados con otras instituciones del Órgano Ejecutivo?
- ¿Se han compartido el proceso de evaluación y sus resultados con otros niveles de gobierno?
- ¿Se han compartido el proceso de evaluación y sus resultados en los espacios de participación ciudadana?
- ¿Cómo se articula el proceso de evaluación (indicadores definidos, número de fases –intermedia y final)?
- ¿El proceso de rendición de cuentas y contraloría social se lleva a cabo a nivel nacional y a nivel territorial e implica el diálogo con los ciudadanos, la justificación de las decisiones, la asunción de responsabilidades y la voluntad de corregir los errores?
- ¿Se sientan las bases para llevar a cabo un proceso de aprendizaje y capitalización?

3. Análisis del grado de territorialización de las instituciones del ejecutivo y de las políticas que impulsan

3.1. Los indicadores: análisis individual y comparativo

El MTPP viene acompañado de un sistema de indicadores que permiten medir el grado de territorialización de las instituciones públicas, es decir, diagnosticar en qué medida el enfoque territorial incide en sus políticas públicas y en las funciones y los servicios que prestan. Los indicadores definidos están listados y explicados a continuación:

Sistema de indicadores de territorialización de políticas públicas

- I 1: Disposición de funciones y servicios de naturaleza territorial
- I 2: Sistema de planificación territorializada
- I 3: Presencia y/u organización institucional eficiente en el territorio
- I 4: Disposición de presupuesto/inversión territorializado
- I 5: Disposición de espacios y canales de participación ciudadana y de articulación con los actores del territorio
- I 6: Participación en espacios de coordinación interministerial
- I 7: Participación en espacios de coordinación entre niveles de gobierno
- I 8: Disposición de mecanismos de comunicación, transparencia y rendición de cuentas eficientes
- I 9: Disposición de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación
- I 10: Disposición de un sistema de información territorial
- I 11. Disposición de políticas que contribuyan a disminuir brechas territoriales de género para la autonomía económica de las mujeres
- I 12. Disposición de mecanismos para asegurar la participación de colectivos y territorios vulnerables

Los indicadores son:

I 1: Disposición de funciones y servicios de naturaleza territorial

El primer indicador hace referencia al volumen de funciones y servicios definidos para cada una de las instituciones analizadas cuya prestación debe darse, en mayor o menor medida, en el territorio para conseguir las metas y los resultados esperados. Hace referencia al volumen de funciones y servicios definidos para cada una de las instituciones analizadas cuya prestación debe darse en el territorio para conseguir las metas y los resultados esperados. Se trata, por lo general, de funciones o servicios finalistas de naturaleza territorial.

Estas competencias se contraponen con las que se despliegan a través de funciones de carácter regulatorio, de coordinación, de promoción y de servicios de naturaleza estatal.

Para medirlo se computa el porcentaje del total de las funciones y servicios prestados que son de naturaleza territorial. Para desplegarlo se han diferenciado tres grupos:

- Alto: un primer grupo lo componen las instituciones cuyas competencias se despliegan a través de funciones y servicios un 50%, o más, de las cuales son de naturaleza territorial.
- Medio: un segundo grupo lo integran las instituciones cuyas competencias se despliegan a través de funciones y servicios un 25%, o más, de las cuales son de naturaleza territorial.
- Bajo: finalmente, en el tercer grupo se ubican las instituciones cuyas competencias se despliegan a través de funciones y servicios un 10%, o más, de las cuales son de naturaleza territorial.

I 2: Sistema de planificación territorializada

Este indicador muestra el nivel de desarrollo de las políticas de planificación de las instituciones del órgano ejecutivo, teniendo en cuenta los diversos niveles territoriales y los retos y las necesidades de cada uno, así como de cada una de las unidades que conforman dicho nivel y que pueden tener prioridades, necesidades y recursos muy diferentes las unas de las otras. En efecto, la planificación de un país no puede hacerse sólo a nivel nacional, sino que debe tomar en consideración las especificidades de cada uno de los territorios que lo conforman, en sus varios niveles.

La puntuación con respecto a este indicador se puede establecer en base a tres rangos:

- Alto: existencia de un plan nacional que tiene en cuenta los territorios y sus prioridades, así como las necesidades de mujeres y varones en dicho territorio de manera diferenciada y que ha sido concertado con los diferentes actores.
- Medio: existencia de un plan nacional que tiene en cuenta las características de los territorios del país, pero de una manera poco integrada.
- Bajo: existencia de un plan nacional que no tiene en cuenta las prioridades y características territoriales.

I 3: Presencia y/u organización institucional eficiente en el territorio

El tercer indicador mide la presencia territorial de las instituciones analizadas y su eficiencia. La aplicación del indicador se trabaja a partir de la cuantificación de la presencia y de la apreciación subjetiva sobre la eficiencia en la organización de esta.

La presencia se mide a partir de un doble sub-indicador de carácter cuantitativo:

- Existencia de dependencias orgánicas desconcentradas situadas en el territorio para la prestación del servicio territorializado.
- Número de efectivos (empleados públicos) situados en el territorio distinguidos por sexo.

A estos dos sub-indicadores se les suma un tercero de carácter cualitativo: la eficiencia del servicio que se presta.

En este sentido, se ha establecido un triple rango:

- Alto: presencia muy amplia en el territorio y organización eficiente.
- Medio: presencia considerablemente amplia en el territorio y organización relativamente eficiente.
- Bajo: presencia mínima con organización insuficiente o deficiente.

Se parte de una acepción relativa del concepto “eficiente” en la medida en que la organización de todos los servicios que se prestan es mejorable en términos de eficiencia.

I 4: Disposición de presupuesto/inversión territorializado

Este cuarto indicador tiene en cuenta la asignación de recursos presupuestarios a los diferentes territorios del país y la manera en que dicho presupuesto se asigna. Se fija en la inversión realizada en los territorios, en la gestión desconcentrada del presupuesto y en los mecanismos de participación ciudadana, coordinación interministerial o de carácter multinivel para la asignación de dichos recursos.

En este sentido, se ha optado por trabajar sobre la base de los siguientes rangos:

- Alto: instituciones con un nivel alto de inversión territorializada, programada y ejecutada; presupuesto de gestión desconcentrada en las dependencias del órgano ejecutivo en el territorio; mecanismos de participación ciudadana, articulación multinivel y coordinación interministerial en la asignación de los recursos.
- Medio: instituciones con un nivel medio o bajo de inversión territorializada, programada y ejecutada; presupuesto de gestión desconcentrada en las dependencias del órgano ejecutivo en el territorio.
- Bajo: instituciones con un nivel bajo o nulo de inversión territorializada, programada y ejecutada; gestión centralizada del presupuesto.

I 5: Disposición de espacios y canales de participación ciudadana

El quinto indicador apunta a la existencia o ausencia de mecanismos de participación ciudadana y la eficiencia de estos.

Para medir su aplicación a las instituciones analizadas, se ha establecido el rango siguiente:

- Alto: las instituciones que disponen de canales formales y eficientes de articulación e interlocución con la ciudadanía; de instrumentos normativos que regulan dichos espacios; que suministran información relevante relativa a los temas a tratar; que disponen de mecanismos que facilitan que el ciudadano pueda hacer llegar sus quejas, propuestas y comentarios; y que estas sean atendidas con celeridad.
- Medio: las que disponen de mecanismos de participación ciudadana más formales que efectivos; que no están debidamente regulados; que no se suministra información relevante; y que no se articulan canales para hacer llegar la voz de los ciudadanos.
- Bajo: las instituciones que disponen de mecanismos de participación ciudadana muy precarios o que, simplemente, no disponen de ellos.

I 6: Participación en espacios de coordinación interministerial

Este indicador mide el nivel de participación en estructuras o mecanismos de coordinación interministerial.

Se ha definido un triple rango para medir la aplicación del indicador:

- Alto: la institución participa en mecanismos de coordinación interministerial de forma activa, y dicha participación es relevante en su actividad institucional a la hora de plantear su agenda de trabajo en el territorio.
- Medio: participa en los mecanismos de coordinación interministerial con carácter informativo.
- Bajo: no participa en dichos mecanismos.

I 7: Participación en espacios de coordinación entre niveles de gobierno

El séptimo indicador mide el nivel de interacción de las diferentes instituciones analizadas con los otros niveles de gobierno subnacional.

Para medir el nivel de ajuste de las instituciones analizadas se ha establecido un triple rango:

- Alto: la institución gestiona espacios formales y efectivos de coordinación con otros niveles de gobierno (estatal, regional, provincial, departamental, cantonal, municipal, etc.)
- Medio: la institución mantiene relación con otros niveles de gobierno a través de canales formales pero no efectivos, o a través de canales informales.
- Bajo: la relación con los otros niveles de gobierno es puntual o inexistente.

I 8: Disposición de mecanismos eficientes de comunicación inclusiva, transparencia y rendición de cuentas

El octavo indicador se refiere a la valoración de los mecanismos de comunicación institucional, la política de transparencia y los instrumentos de rendición de cuentas y contraloría social establecidos por las instituciones analizadas.

Para medir el indicador se ha establecido el siguiente rango de cumplimiento:

- Alto: la institución dispone de una estrategia eficiente de comunicación institucional inclusiva, de una política de transparencia y gobierno abierto, así como de instrumentos de rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como regional o departamental.
- Medio: la institución dispone de herramientas puntuales de comunicación institucional inclusiva, una política de transparencia limitada, y el proceso de rendición de cuentas se resuelve con la presentación de un informe y la realización de un evento a nivel nacional.
- Bajo: la institución dispone únicamente de los mecanismos de comunicación, transparencia y rendición de cuentas que estipula la legislación básica que corresponda, y además presenta cierto retraso en la presentación de la información.

I 9: Disposición de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación territorializados

Este indicador se orienta a valorar los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación establecidos por las instituciones analizadas en el despliegue de sus políticas en los territorios.

Se ha establecido también un rango de tres niveles de cumplimiento referidos a:

- Alto: institución que dispone de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación territorializado aplicado a toda la institución, unidades institucionales específicas para ello y empleados asignados a las mismas.
- Medio: institución que dispone de algún sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación territorializado muy elemental, con pocos recursos físicos y humanos dedicados a ello.
- Bajo: institución que no dispone de ningún sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación territorializado.

I 10: Disposición de un sistema de información territorial

Este indicador se focaliza en los sistemas de información de que disponen las diferentes instituciones analizadas y de la orientación de los mismos a la obtención, el procesamiento y la sistematización de datos territoriales.

Los tres rangos fijados para medir este indicador son los siguientes:

- Alto: la institución dispone de sistema de información y procesamiento de datos territorializado.
- Medio: la institución dispone de algún tipo de sistema de información y procesamiento de datos pero sin tener una estructura uniforme e integral ni información territorializada.
- Bajo: no dispone de sistema de información o es muy precario, sin reportar datos del territorio.

I 11: Disposición de políticas que contribuyan a disminuir brechas territoriales de género para la autonomía de las mujeres

Este indicador se focaliza en las políticas tendientes a incrementar la dotación de activos y el empoderamiento de las mujeres, garantizando un enfoque diferencial de derechos en las políticas y en el accionar del gobierno nacional en los ámbitos sectorial y territorial que permita el reconocimiento de las diferencias y diversidades de las mujeres, así como la intersección de múltiples formas de discriminación y los efectos desproporcionados que ciertas prácticas y problemáticas sociales tienen sobre las mujeres.

Los tres rangos fijados para medir este indicador son los siguientes:

- Alto: la institución lleva a cabo políticas que fortalecen la autonomía física, económica y política de las mujeres³⁰, eliminando las barreras estructurales que pudieren existir y que restringen su acceso a activos productivos, y actúan sobre las dinámicas específicas de los territorios que dificultan la participación de las mujeres en la esfera económica del desarrollo territorial.
- Medio: la institución lleva a cabo algunas acciones que fortalecen la autonomía física, económica y política de las mujeres, eliminando las barreras estructurales existentes.
- Bajo: no dispone de políticas ni lleva a cabo acciones que fortalecen la autonomía física, económica y política de las mujeres ni eliminan las barreras estructurales existentes.

I 12. Disposición de mecanismos para asegurar la participación de colectivos y territorios vulnerables

Este indicador se define en línea con uno de los principios de la Agenda 2030, no dejar a nadie ni a ningún territorio atrás. Se refiere a la disposición de mecanismos que permitan tener en cuenta la

30. En este sentido, y según corresponda se espera que en la territorialización de las políticas nacionales se revise el cumplimiento de las obligaciones del municipio para prevenir y atender violencias contra las mujeres, se verifique la participación política de las mujeres y si correspondiere del cumplimiento de la cuota de mínimo el 30 por ciento de mujeres en el máximo nivel decisorio y en otros niveles decisorios de la Administración municipal, el dotar de autonomía económica a través de la inserción en el mercado laboral o emprendedorismo.

voz, los intereses y las aspiraciones de los colectivos más vulnerables de la sociedad —mujeres, jóvenes, colectivos LGTBI, migrantes, personas con diversidad funcional, minorías, etc.—, así como de los territorios más vulnerables —periferias urbanas, territorios fronterizos, zonas rurales, etc.—, en la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Los tres rangos fijados para medir el indicador son los siguientes:

- Alto: la institución cuenta con espacios formalizados y operativos que incluyen a los sectores vulnerables y/o a representantes de los territorios vulnerables.
- Medio: la institución cuenta con espacios formalizados que incluyen a los sectores vulnerables y/o a representantes de los territorios vulnerables pero su funcionamiento no es eficiente.
- Bajo: no dispone de espacios formalizados y el diálogo con los sectores y los territorios vulnerables es inexistentes o basado en contactos esporádicos y poco articulados.

3.2. Aplicación de los indicadores

Para cada uno de ellos se han determinado 3 categorías establecidas en función del grado de cumplimiento por parte de la institución: Alto (A), Medio (M) y Bajo (B). Éstas se han descrito a partir de un intervalo numérico, en el que 1 es la puntuación más baja y 30 la más alta. El rango numérico varía por categorías: se ha otorgado a la categoría (B) un rango del 1 al 15; a la (M), del 16 al 25, y a la (A), del 26 al 30 con la intención de mostrar que la territorialización efectiva y eficiente de las políticas públicas requiere de un nivel alto de excelencia y ajustado a los indicadores establecidos.

Partiendo de la base de que no todas las instituciones deben tener el mismo nivel de territorialización sino que éste viene marcado por la naturaleza de las funciones y los servicios que tienen atribuidos (funciones prestacionales, regulatorias, de garantía y estratégicas), se espera aplicar el sistema de indicadores a cada una de las instituciones a considerar.

ALTO	<ul style="list-style-type: none"> • Por indicador: de 26 a 30 • Agregado: de 251 a 300
MEDIO	<ul style="list-style-type: none"> • Por indicador: de 16 a 25 • Agregado: de 151 a 250
BAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Por indicador: de 1 a 15 • Agregado: de 10 a 150

La aplicación de los indicadores debe venir fundamentada en un proceso de revisión de la documentación de referencia que suministre la institución cuyo grado de territorialización se está midiendo; y una entrevista con los máximos responsables de la misma dirigida a ampliar información y clarificar dudas.

A continuación, se ofrece un guion para acompañar las entrevistas. Dicho guion puede ser usado, igualmente, como encuesta en caso de que la entrevista no sea posible o no se considere necesaria.

Guion/Encuesta

1. Nombre de la Institución

2. Persona de contacto y cargo

3. Contacto

4. Legislación de apoyo (o básica)

5. ¿Dispone de Plan Estratégico o documento similar?

6. Organización (estructura organizativa)

7. Trabajadores (incluir perfiles)

8. Presupuesto anual (incluye recursos propios y de cooperación internacional). Ingresos (detallar fuentes) y gastos

9. Sistema de fiscalización (Corte de Cuentas) y auditoría

10. Principal misión

11. Objetivos principales

12. Principales líneas de acción

13. Líneas de acción territorializadas (desconcentradas)

14. Organización en el territorio. ¿se organiza en regiones (¿cuántas?), departamentos?

15. ¿Dispone de personal localizado en el territorio?

16. ¿Participa en estructuras de coordinación interministerial a nivel territorial? ¿En cuáles?

17. Presupuesto territorializado

18. Mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno (asociaciones de municipios, municipios) a nivel nacional y en el territorio

19. ¿Qué vínculo mantiene su institución con la asociación de municipios (nombre)?

20. ¿Y con las asociaciones de municipios regionales?

21. Mecanismos de coordinación con la cooperación internacional en el territorio

22. Mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional

23. Mecanismos de participación ciudadana territorializados

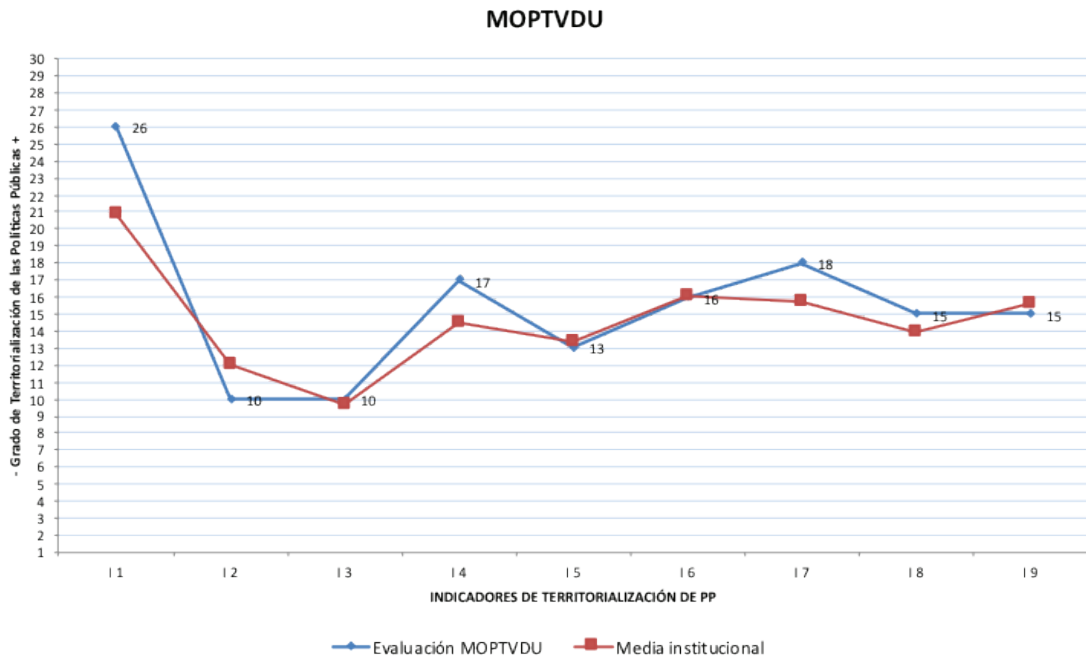
24. Política de transparencia

25. Sistemas de seguimiento y evaluación y de rendición de cuentas

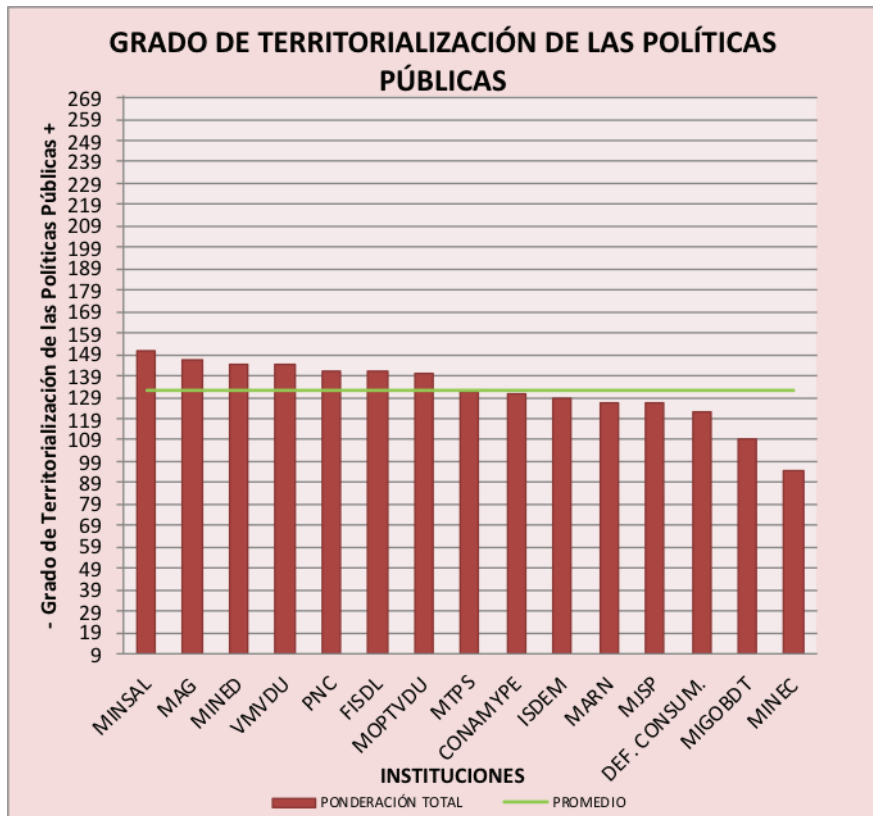
26. ¿Dispone de un sistema de información y de procesamiento de datos? ¿Dispone de información territorializada?

La presentación de los resultados se realiza a partir de gráficos que muestran el grado de territorialización de la institución evaluada. A continuación, se muestra el resultado final del análisis realizado (en prueba piloto) en el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano del Gobierno de El Salvador en 2017.

MODELO PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES
EN AMÉRICA LATINA



También se puede ofrecer una imagen de conjunto sobre el grado de territorialización de un conjunto de instituciones vinculadas a un gobierno nacional. El siguiente gráfico muestra el grado de territorialización de un conjunto de ministerios y organismos autónomos del Gobierno de El Salvador (2017).



www.eurosoci.al.eu

EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 15 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.



EUROSociAL+ es un consorcio liderado por:



Con el apoyo de:

