

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia

Guía metodológica para territorializar la política pública



Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia

Guía metodológica para territorializar la política pública

Contenido

PRESENTACIÓN	5
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 ¿Por qué es necesaria la territorialización de la política pública?	9
1.2 ¿Qué implica la territorialización de políticas públicas?	9
1.3 El enfoque territorial como punto de partida de la política pública	10
2. MODELO DE TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1 Objetivo general	15
2.2 Objetivos específicos	15
2.3 Principios rectores	17
2.4 Elementos claves de la metodología de territorialización de la política pública	18
2.5 Factores transversales del modelo de territorialización de políticas públicas	18
3. LA REGIÓN O EL DEPARTAMENTO COMO UNIDAD TERRITORIAL BÁSICA FUNCIONAL PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
4. FASES DEL MODELO	22
Fase 1: Diagnóstico o fase de detección de necesidades territoriales	24
Fase 2: Planificación	34
Fase 3: Implementación de la política sectorial	46
Fase 4: Evaluación y rendición de cuentas	56

Presentación

El Plan Quinquenal 2015-2019 establece, en el marco de la transformación del Estado, los lineamientos para su territorialización, es decir, para acercarlo a la gente en los territorios, con el propósito de garantizar mejor los derechos de la ciudadanía, impulsar el desarrollo local y regional y ofrecerle servicios públicos oportunos y de calidad.

Esto exige nuevas formas de relación entre las instituciones nacionales y locales de gobierno, así como la construcción de una ciudadanía sustantiva a partir de la más amplia participación de los distintos actores de los territorios en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas y en las decisiones más importantes de su territorio.

La territorialización de la política y la inversión pública es uno de los grandes desafíos que enfrentan las instituciones del órgano ejecutivo, ya que implica cambiar la forma tradicional de diseñar, planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas, al introducir la perspectiva territorial, es decir, al tomar en cuenta y hacerse cargo de la diversidad del país y las particularidades de cada uno de los territorios.

Para facilitar este cambio, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, SETEPLAN, ofrece esta “Guía para la territorialización de la política pública”, que es una herramienta que se ha construido con el aporte de distintas instituciones de gobierno, así como de referentes de gobiernos locales, academia y sociedad civil.

Esperamos que este nuevo instrumento contribuya al forjamiento de un Estado articulado en sus diferentes niveles de gobierno, concertador, participativo, presente en todos los territorios y muy cercano a la ciudadanía.



Roberto Lorenzana

Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia

1. Introducción

El Gobierno de El Salvador, en su Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 ha establecido su compromiso con la reducción de la pobreza, de las desigualdades territoriales y de la exclusión, así como por la incorporación de los territorios en la agenda de desarrollo nacional.

El buen vivir es una filosofía de vida para todas las salvadoreñas y salvadoreños, y ello implica una transformación institucional del Estado, ya que coloca a las personas en el centro del quehacer del Estado y ello requiere una forma diferente de analizar y de diagnosticar la realidad; así como de diseñar, planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas.

Esta filosofía del buen vivir impacta no solo “el qué” sino “el cómo” se hacen las políticas públicas, lo cual implica incorporar la multidimensionalidad del desarrollo, la participación ciudadana de calidad y las particularidades de los territorios. Este proceso requiere de un Estado diferente, comprometido con nuevos instrumentos adecuados a la visión del buen vivir que nos llevan a considerar fuertemente el diálogo, la concertación, la articulación, la negociación y las decisiones colectivas.

Esta nueva visión, es la que se ha retomado en la presente guía para construir y desarrollar políticas públicas, en la que se establece una nueva forma de relación con las instituciones nacionales y locales de Gobierno, así como con una diversidad de actores territoriales con los que deben existir sinergias, complementariedades y sobretodo espacios de diálogo y de participación en las decisiones más importantes de su territorio y de sus sectores.

Entre los lineamientos del PQD está el de territorialización de la política pública y de la inversión pública; esto, sumado a la descentralización de competencias del Gobierno central hacia los municipios y la

desconcentración de las instituciones del Órgano Ejecutivo en escala regional y departamental, permitirá, en buena medida, una redistribución de poder en el territorio y la democratización de la sociedad.

Bajo ese mandato, las instituciones del Órgano Ejecutivo que tengan competencias para brindar servicios más demandados en el territorio y responsabilidades en el cumplimiento de derechos ciudadanos, deberán aplicar la metodología de territorialización de las políticas y la inversión pública. Esto con el propósito de que toda política pública incorpore la realidad, diversidad y potencialidad de cada territorio, así como la participación ciudadana para contribuir a la reducción de territorios rezagados y en pobreza.

La territorialización de las políticas y de la inversión pública implica promover su construcción de manera concertada y articulada entre instituciones del Gobierno central y local 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.

La metodología del modelo de territorialización de políticas públicas es una herramienta sencilla que aborda en el proceso de construcción, planificación, ejecución y evaluación, los planes de diferentes escalas, programas, proyectos, políticas, ordenanzas, entre otras.

La metodología además indica todas aquellas acciones indispensables para que esa política pública sea la expresión de las necesidades, apuestas, proyección y prioridades en los territorios; y el reflejo de los intereses y toma de decisiones de sus actores locales en todas las fases del ciclo de la planificación de la política. De esta forma se trata de garantizar que el modelo permita articular las políticas públicas con los procesos claves de los territorios, integrando y reflejando su realidad y su dinámica. 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.

Esta guía metodológica está dirigida hacia aquellas instituciones prestacionales del Órgano Ejecutivo, es decir, las que tienen

responsabilidades de proveer servicios y trámites a las empresas y a la ciudadanía en general.

1.1 ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA?

La territorialización es necesaria ya que acerca la acción de Gobierno a la ciudadanía y contribuye a mejorar la calidad y la eficiencia de las políticas públicas. Lo anterior, ayuda a potenciar el desarrollo, reducir las brechas territoriales y combatir la pobreza y las desigualdades.

La territorialización de las políticas públicas coadyuva también al aprovechamiento de las potencialidades del territorio, robusteciendo la búsqueda del bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, mediante una gestión articulada del Estado en todos sus niveles, con el fin de impulsar un desarrollo equitativo, incluyente y sostenible.

A través de este proceso, el Gobierno central se acerca a las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos en los territorios ya que se busca que las políticas respondan, en la medida de lo posible, a esas carencias e inquietudes; pero también a que la población tenga la posibilidad y los canales adecuados para definir sus prioridades.

1.2 ¿QUÉ IMPLICA LA TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

La territorialización de políticas públicas requiere comprender el territorio como actor y factor de desarrollo. Se debe promover y asegurar la concertación y la corresponsabilidad de los diversos actores, tanto los gubernamentales (nacionales, departamentales y locales) como la sociedad civil y el sector privado, para fortalecer la democracia.

Debe también potenciarse la articulación interinstitucional de las instancias de Gobierno, tanto en sentido vertical como horizontal, y así dar lugar a la acción multinivel. La generación de los mecanismos institucionales que garanticen la coordinación y la articulación como forma permanente de acción del Gobierno y del Estado es también un elemento esencial si se

quiere asumir una nueva lógica de planificación del desarrollo nacional que articule y cohesione los planes locales, departamentales y nacionales.

1.3 EL ENFOQUE TERRITORIAL COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El modelo de territorialización de políticas públicas que se propone parte del enfoque territorial, el cual, a diferencia de lo que se sostiene en el enfoque sectorial, plantea un énfasis en las intervenciones territoriales. En el enfoque propuesto se considera al territorio como un conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, que posee características culturales y patrimoniales, con una biodiversidad, recursos y conocimientos técnicos, propios y específicos. Este enfoque aporta una visión holística y nueva de la zona de intervención, que sirve de base para definir un plan de acción local adaptado a la situación del territorio.

El enfoque territorial permite a los agentes locales y nacionales definir una política de desarrollo a partir de las realidades, fortalezas, debilidades, necesidades y oportunidades de una determinada zona. Está basado en una visión global y concertada del territorio, que busca la integración de los recursos endógenos.

El enfoque territorial tiene en cuenta la realidad de los territorios a partir de sus distintos componentes: sociales, políticos, físicos, medioambientales, culturales y económicos. Además, trata de explorar todos los recursos existentes y potenciales del territorio.

Este enfoque propone la participación de los agentes públicos y privados, estos últimos organizados en asociaciones locales y vinculados a los programas de desarrollo de sus territorios. Debe haber, pues, concertación con la población, así como negociación con las autoridades públicas que ejercen competencias en dichos territorios, tanto en el nivel departamental y regional como en el nacional. De esta forma se logra construir progresivamente una visión global del territorio, la cual es compartida por los agentes locales.

El enfoque territorial plantea, asimismo, un nuevo concepto de la relación entre la población y los proyectos de desarrollo, con ello se fomenta

la movilización, la consulta y la concertación. Igualmente, permite definir mejor los problemas y las necesidades locales, sus recursos y sus formas de explotación, así como reforzar el sentimiento de pertenencia e identidad.

Por otra parte, tal como se plantea en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, históricamente en El Salvador los territorios han estado ausentes del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas y del desarrollo nacional. Esto ha dado pie a una separación entre los objetivos y apuestas de desarrollo y, las realidades y potencialidades de sus territorios. Una de las consecuencias perjudiciales de esta práctica son los agudos desequilibrios territoriales existentes, que actúan como obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo incluyente y sostenible del país.

Con base en esa realidad, el Gobierno está apostando a la creación de un país policéntrico, más equilibrado y cercano a los territorios y a sus ciudadanos. Esto implica enfrentar los desafíos globales partiendo de las particularidades, diferencias, necesidades y oportunidades de los mismos. Estas características particulares de los territorios deben estar reflejadas en las políticas públicas impulsadas desde el nivel central a fin de corregir, paulatinamente, los desequilibrios existentes.

La territorialización de las políticas públicas se puede resumir conceptualmente como la capacidad de articular políticas públicas basándose en un enfoque espacial para su formulación. Esta capacidad de articulación promete no solo romper varios de los paradigmas analíticos convencionales que han girado alrededor del desarrollo local desde su planificación, su gestión y su representación política, sino también proveer una salida al ataque de las brechas económicas y sociales existentes en un mismo territorio¹.

Así pues, 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.

1. Sancho Chavarría, Ricardo (2011). "Territorialización de las políticas públicas: Un análisis de cara a los paradigmas convencionales de planificación y gestión pública." En: *Fundación DEMUCA Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana / Fundación DEMUCA*. San José, C.R.: DEMUCA, 2011.

En este punto es necesario definir a qué nos referimos cuando hablamos de “territorio”. 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 e inclusivo que debe servir para capitalizar el potencial de los múltiples operadores, públicos y privados, implicados en su desarrollo. 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.

La territorialización de las políticas públicas se define como una metodología desarrollada para facilitar el diseño y la implementación de políticas públicas más eficientes, que tengan en cuenta las aspiraciones y las necesidades de los territorios y sus ciudadanos, logrando así un mayor impacto en materia del desarrollo multidimensional.

También entenderemos por política pública territorializada todas aquellas acciones y decisiones, incorporadas en el marco de una política, estrategia, plan, programa, presupuesto o proyecto sectorial o territorial que se realice en un marco de consensos entre niveles de Gobierno, participación sustantiva de la sociedad y el respeto y protección de los recursos naturales.

En este sentido, es necesario acercar la acción del Gobierno a la ciudadanía, así como mejorar la calidad y la eficiencia de las políticas públicas que se llevan a cabo; ya que con ello se contribuye a potenciar el desarrollo, reducir las brechas territoriales y combatir la pobreza y las desigualdades.

La territorialización de política pública es una de las expresiones de la democracia participativa y de buen gobierno, orientada a la búsqueda de la satisfacción social y de armonía entre gobernantes y gobernados.

Para el Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén, las políticas públicas son una herramienta para concretar la visión de desarrollo y el enfoque de gestión pública comprometido y centrado en la gente, en la ciudadanía.

La presente guía metodológica pretende facilitar la concreción de esa nueva filosofía de hacer política pública, que debe institucionalizarse como un instrumento de trabajo; debido a ello, se requiere que todo funcionario y empleado público la conozca, la entienda y la utilice en el quehacer permanente institucional y se convierta en una cultura de trabajo para la acción política.

El sustento filosófico de la territorialización pone en el centro el desarrollo territorial y la territorialización del Estado como factores claves para un desarrollo sustentable, equitativo e incluyente; también considera la incorporación de la diversidad y particularidades del territorio como una realidad que debemos incorporar en todo diseño de una política pública.

La política pública con sus procesos de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación debe considerar:

- A las personas y las familias como el sujeto principal del desarrollo de la política y la gestión pública.
- Relación armónica entre sociedad, Estado, economía y naturaleza.
- Desarrollo multidimensional cuyo objetivo básico es la riqueza y el bienestar de las presentes y futuras generaciones.
- La importancia del territorio y sus ciudadanos para el desarrollo nacional, como espacio de creación, reproducción, producción y convivencia comunitaria.
- Recuperación del tejido social-comunitario, creación de ciudadanía sustantiva y fortalecimiento de los procesos de convivencia pacífica.
- Articulación entre niveles de Gobierno y entre estos y la ciudadanía.

El enfoque territorial permite a los agentes locales y nacionales definir una política de desarrollo a partir de las realidades, fortalezas, debilidades, necesidades, potencialidades y oportunidades de un determinado territorio. Ello está basado en una visión común concertada del territorio, que busca la integración y la proyección de desarrollo a partir de sus recursos endógenos.

Este enfoque debe tener en cuenta la realidad de los territorios a partir de sus distintos componentes: sociales, políticos, físicos, medioambientales, culturales-identitarios y económicos. Además, trata de explorar todos los recursos existentes y potenciales del territorio.

Como ya se planteó, debe haber concertación con los actores directos relacionados con la política, así como la gestión o negociación de aquellos temas relevantes a tratar con las autoridades públicas, tanto de nivel departamental y regional como nacional, que ejercen competencias en dichos territorios. Ponerse de acuerdo es parte del entendimiento básico para el éxito en la implementación futura de la política.

Finalmente, el enfoque territorial permite identificar en dónde se focalizan las brechas sectoriales en los territorios, brechas en salud, en educación, en lo ambiental, en lo habitacional, etc., ello ayudará a cada una de las instituciones del Ejecutivo a orientar y priorizar la inversión pública en el territorio y contribuir a reducir los niveles de desigualdad y pobreza en el país, así como generar mejores condiciones para su desarrollo.

2. Modelo de territorialización de políticas públicas

2.1 OBJETIVO GENERAL

Proveer a las instituciones del Órgano Ejecutivo de un enfoque y una metodología que facilite el diseño o adecuación de políticas, planes, programas, proyectos o estrategias en función de las necesidades, potencialidades, apuestas y realidades de la gente en los territorios.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Dotar a las instituciones de una herramienta o instrumento que facilite el abordaje de las realidades territoriales a la hora de hacer o diseñar políticas, planes, programas o proyectos desde el Órgano Ejecutivo.
- Que las instituciones del Ejecutivo cuenten con un instrumento que les facilite diseñar, implementar y/o ajustar en todo el ciclo de la política pública, la información y el conocimiento del territorio; incorporar a la ciudadanía, la institucionalidad del territorio y establecer la coordinación permanente entre niveles de Gobierno nacional y local a través de las gobernaciones y Gobiernos locales, individuales y asociados.
- Presentar a las instituciones del Ejecutivo orientaciones y recomendaciones metodológicas para la elaboración de políticas, programas o estrategias en función de las potencialidades y y/o particularidades de los territorios y la gente.

La diferencia sustancial entre el método tradicional de elaboración de políticas públicas y el que se hace bajo el enfoque de territorialización de la política pública radica en que en este último se incorporan las características

de los territorios, su diversidad, sus dinámicas y a sus actores locales. De esta forma se trata de garantizar que el modelo permita articular e integrar en las políticas públicas, los procesos claves de los territorios a fin de que reflejen la realidad y la dinámica del territorio y a la vez se aproveche el potencial de recursos, conocimientos y capacidades de cada territorio para contribuir al desarrollo nacional.

También, el enfoque territorial permitirá a las instituciones del Ejecutivo contribuir al trabajo articulado, de la mano con los liderazgos locales e institucionales en la identificación de las brechas que deben reducirse tales como el analfabetismo, la pobreza y la desigualdad, entre otros; además de mejorar y ampliar la presencia del Estado en el territorio con mayor inversión y servicios más eficientes y de calidad. Este enfoque de la inversión pública contribuirá a la dinamización y despegue económico de los territorios desarrollando su potencial y transformación de sus recursos.

El conocimiento y la información del territorio es fundamental, para que la política pública dé respuesta a la diversidad territorial; ya que cada municipio, microrregión o departamento tienen problemáticas y necesidades particulares y poseen diferencias en aspectos físicos, ambientales, ecológicos, económicos, demográficos, culturales, históricos, de seguridad e institucionales. También, estos espacios territoriales cuentan con recursos naturales que son insumos con potencial de transformación.

Otro factor de éxito en este proceso es la participación ciudadana como eje transversal de la construcción de la política pública; el liderazgo sectorial y comunitario es clave para una ciudadanía organizada, empoderada, innovadora y laboriosa, con habilidades, conocimientos y sueños que transforman y dibujan el futuro de estos territorios. Las instituciones públicas pueden contribuir a que las aspiraciones de los salvadoreños en los territorios se transformen en realidades, con ingredientes como el conocimiento, la innovación, la tecnología, la diversificación, el encadenamiento productivo, la generación de oportunidades de empleo y el mejoramiento y acercamiento de todos los servicios del Estado y la territorialización de la inversión pública.

2.3 PRINCIPIOS RECTORES

El modelo de territorialización de políticas plantea como principios rectores, los siguientes:

- **Proximidad:** implica incorporar necesidades y particularidades de los distintos territorios en las políticas públicas; lo que significa un Gobierno cercano a los territorios y a su gente que ofrece servicios públicos con oportunidad, calidad, calidez y respuestas a sus necesidades.
- **Equilibrio territorial:** En lo que respecta al equilibrio territorial, uno de los objetivos de las políticas públicas debe ser avanzar hacia un desarrollo equilibrado y armonioso de los territorios, reduciendo las asimetrías y las disparidades en dotación de infraestructuras. Así mismo, apostar por la universalización de los servicios públicos como herramienta clave para frenar la inequidad. En este sentido, el PQD aboga por que la población goce plenamente de sus derechos, con una mayor igualdad y con inclusión social y de género. Para que exista equilibrio territorial los servicios básicos de calidad deben ser de acceso asegurado a todos los ciudadanos, independientemente de dónde vivan, y debe existir una igualdad de oportunidades para todos, en especial para jóvenes y mujeres, protegiendo especialmente a los colectivos que viven en riesgo de exclusión social. Todo ello debe ir acompañado de unos territorios más articulados, aspirando a una diversificación de los centros urbanos de referencia por medio de las potencialidades de los distintos territorios del país.
- **Solidaridad:** El principio de solidaridad en este contexto se entiende como la acción territorial de la administración pública que impulsa la igualdad de oportunidades en el conjunto de la población para su integración plena en los sistemas productivos de desarrollo social, el acceso a los bienes y los servicios públicos, y la estimulación de la competitividad particular de cada ámbito territorial con base en sus potencialidades. El Gobierno debe redistribuir los recursos de tal forma que los servicios de calidad, las oportunidades y la infraestructura se acerquen a los territorios menos desarrollados.

Así, la solidaridad representa un principio esencial en la lucha contra las asimetrías, e impulsa el avance hacia la convergencia entre los diferentes territorios del país.

- **Eficacia:** Busca garantizar buenos resultados en los territorios con base en políticas públicas territorializadas, sin dejar de lado el rumbo nacional. La territorialización implica acercarse a los diferentes contextos de los territorios para obtener información más acertada de la realidad y por consiguiente, mayor conocimiento de las posibles soluciones. En conclusión, las políticas públicas territorializadas eficaces responderán de forma más acorde a las necesidades reales de los ciudadanos y sus territorios.

2.4 ELEMENTOS CLAVES DE LA METODOLOGÍA DE TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Los elementos claves de la metodología son todos aquellos aspectos que están presentes durante el proceso de diseño, planificación, ejecución y evaluación de la política pública.

- a) Sistemas integrales de información territorial
- b) Plataformas de participación ciudadanas territoriales y nacionales
- c) Mecanismos de coordinación multinivel
- d) Mecanismos de coordinación interministerial
- e) Transparencia y rendición de cuentas
- f) Planificación estratégica y operativa
- g) Estrategias de comunicación y sensibilización
- h) Herramientas de monitoreo y evaluación
- i) Aprendizaje y capitalización
- j) Organización y gestión eficiente de los recursos
- k) Prioridades políticas establecidas por el Órgano Ejecutivo
- l) Principios rectores de la territorialización de políticas públicas
- m) Marco jurídico adecuado

2.5 FACTORES TRANSVERSALES DEL MODELO DE TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación, se presentan los factores transversales del modelo de territorialización de políticas públicas:

- Sujeción a las prioridades políticas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y al Sistema Nacional de Planificación
- Sujeción a los principios rectores de la territorialización de políticas públicas
- Sustentación en un marco jurídico adecuado
- Suficiencia de recursos
- Coordinación entre las instituciones del Ejecutivo
- Articulación entre los diferentes niveles de Gobierno
- Participación ciudadana
- Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

El modelo de territorialización de las políticas públicas parte de la premisa de que estas deben responder a las prioridades establecidas por el Órgano Ejecutivo en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. De igual forma, deben estar alineadas a los planes que integran el Sistema Nacional de Planificación, tanto en el ámbito nacional como los elaborados a nivel regional y departamental, planes maestros regionales, planes territoriales de ordenamiento y desarrollo. Igualmente, es importante que se tengan en cuenta las prioridades establecidas por los municipios en los planes microrregionales y en los planes locales de desarrollo.

Como se aprecia en el esquema adjunto, el Sistema Nacional de Planificación se articula en torno a dos mecanismos: el primero se refiere a la prelación jerárquica entre los diferentes planes que se elaboran a diversa escala —nacional, regional, departamental, microrregional y local—; el segundo, a que las estrategias nacionales tengan en cuenta las necesidades, las aspiraciones y las prioridades de los territorios, es decir, el enfoque territorial.



Al territorializar las políticas públicas sectoriales se deben considerar los esfuerzos colectivos desarrollados en los territorios en el marco de sus procesos de planificación; en ellos se encuentra información y conocimiento producido por actores locales; además puede identificarse la visión, lineamientos y apuestas estratégicas de los territorios, y esa realidad se debe incorporar en los diseños y planificación de las políticas públicas.

3. La región o el departamento como unidad territorial básica funcional para la territorialización de políticas públicas

Todas las instituciones del Órgano Ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad brindar servicios demandados por la ciudadanía, o el cumplimiento de derechos de la población deben territorializar sus políticas públicas. Para este proceso se requiere trabajar de la mano, Gobierno nacional y actores locales a fin de diseñar una política nacional que incorpore la opinión de los Gobiernos locales y la ciudadanía e incluya la diversidad de los territorios, las necesidades y las brechas territoriales, así como su proyección y apuestas de desarrollo.

Determinar cuál será la unidad territorial básica que se propondrá como punto de partida para territorializar las políticas públicas desde el nivel central de Gobierno, es un paso imprescindible para la definición del modelo.

La unidad territorial a utilizar está relacionada con el nivel de demanda del servicio y con el impacto que la política pública pueda ejercer sobre la ciudadanía y la empresa. Se tiene que hacer la pregunta: ¿a qué nivel necesito llegar para garantizar que mi política pública sea eficaz?, es decir, que sea compartida por los actores nacionales y locales, además de funcional y exitosa en sus fases de diseño y ejecución; y que esto también pueda reflejarse en la fase de evaluación.

Las unidades territoriales consideradas en principio son el nivel regional, que agrupa a varios departamentos y el nivel departamental que aglutina a varios municipios. Cada institución deberá realizar esta evaluación sobre la escala territorial, al inicio de la planificación en el proceso de territorialización de la política pública. Este proceso deberá considerar las características de la política pública a desarrollar y que los actores que participarán estén directamente vinculados a ella.

4. Fases del modelo

El modelo de territorialización de políticas públicas que se propone se articula en torno a cuatro fases y ocho factores transversales que componen el ciclo de elaboración de las políticas públicas con enfoque territorial.

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 sus ciudadanos e incidir en el entorno en el que habitan, requiere de una aproximación territorial en su definición, planificación, implementación y evaluación.



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 la misma,
- 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.

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 intermedias (necesarias en todo proceso de evaluación) 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 que el Ejecutivo gestiona, conectados con la visión del Gobierno nacional (prioridades nacionales) y con la realidad y necesidades de los territorios. Esta guía ofrece lineamientos estratégicos y acciones concretas con una visión sectorial y territorial, con un abordaje integral y secuencial de las fases (diagnóstico, planificación, implementación o evaluación).

Cada fase del modelo comprende para su aplicación: propósito, enfoque y lineamientos detallados que se deben considerar en la elaboración de la política, plan, programa o proyecto tal como se detalla a continuación:

FASE 1: DIAGNÓSTICO O FASE DE DETECCIÓN DE NECESIDADES TERRITORIALES

Propósito:

- Obtener un diagnóstico de la problemática, las necesidades, potencialidades, procesos claves y particularidades propias de los territorios relacionados con 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.

Lineamientos:

En un diagnóstico territorial se analiza el contexto y las dinámicas ambientales, sociales, económicas, culturales y espaciales y se establece la relación entre estas. El diagnóstico debe comprender las fortalezas y las oportunidades del territorio junto con sus debilidades y factores endógenos o exógenos que lo amenazan. Debe referirse, de forma expresa, a la situación del territorio en relación con la temática en la que se centra la política.

Se debe tener en cuenta que el desarrollo es multidimensional, por tanto, en un territorio hay una interacción entre todas las dimensiones del desarrollo, es decir que, aunque lo que se esté construyendo sea una política educativa, esta debe ser analizada en su interacción con los otros ámbitos como el económico, social, ambiental, cultura, etc., en el territorio particular en el que la política se esté conformando.

El diagnóstico ofrece una primera línea de base para la detección de necesidades, problemas, potencialidades, recursos, etc. Se debe realizar a partir del levantamiento y procesamiento de información y el análisis de la misma.

El levantamiento de información está orientado tanto a los datos documentados, que deberán recopilarse y sistematizarse, como a aquella

información que todavía no se ha podido evidenciar, la cual deberá levantarse mediante herramientas idóneas para ello. Se trata de estudios, investigaciones, cartografía, políticas, informes de brechas territoriales, planes o programas existentes relativos al territorio en cuestión; pero también de toda aquella información proveniente de los actores sociales e institucionales (ciudadanía, Gobiernos locales, Órgano Ejecutivo presente o no, en el territorio).

El análisis servirá para comprender y evaluar el territorio y sus características, sin embargo, deberá considerarse el marco legal, político e institucional que limita el ámbito de actuación. En este contexto, es importante revisar si la inversión que la institución ha venido realizando en el pasado, realmente ha impactado positivamente y generado cambios en el territorio; ello permitirá mejorar la focalización de la inversión pública en lo que realmente necesita la gente.

Es necesario que esta línea de base se sustente en indicadores de desarrollo territorial que puedan ser incorporados a un sistema de información territorial, pero también que se refiera a la situación de la política concreta en el territorio.

La importancia de retomar la planificación territorial radica en que esta ha sido elaborada, en general, de forma participativa, por tanto, es una reflexión colectiva y expresa las prioridades y proyección de los actores locales sobre las apuestas económicas, productivas, social-identitarias, ambientales y de infraestructura, entre otras, de su territorio indistintamente de la escala. Idealmente los planes deben tener coherencia: Plan Quinquenal 2014-2019 que establece las grandes proyecciones de país, metas, lineamientos e indicadores con los planes regionales, departamentales, microrregionales y municipales. Por tanto, la información que se busque en esta fase debe relacionarse con las prioridades establecidas en los planes nacionales y territoriales, sin que ello limite la búsqueda de otra información importante.

A continuación, se presentan los componentes que deben estar presentes en esta primera fase.



Información del territorio

- **La política debe basarse en información y conocimiento del territorio**, es por ello que se debe considerar la información disponible del territorio, relacionada con la política pública. Esta puede provenir de registros administrativos o estadísticas de las instituciones del Gobierno central, municipalidades, academia, oenegés y sobre todo de la consulta ciudadana, ya que los actores locales son los que conocen históricamente su territorio y los comportamientos y procesos claves sociales, económicos, culturales y ambientales que se desarrollan en este.
- **El tipo de información y estadísticas debe ser de calidad** para tener un diagnóstico confiable. La información debe indicar el déficit que tiene el territorio en relación con la política pública a implementar y debe proporcionar el nivel de afectación e impacto que tiene el territorio por la falta de intervención del Estado, inexistencia de inversión pública u otra razón que se relacione con la política pública que se está diseñando.

- Debe buscarse la información desagregada por sexo para tener el conocimiento de la problemática e impacto en hombres y mujeres. Asimismo, debe permitir acceder a la información de la institucionalidad relacionada con la política pública presente en el territorio, su nivel de atención, de eficiencia y eficacia de los servicios públicos, al igual que el impacto de la inversión pública aplicada en el territorio en particular. De la misma manera, debe permitir la identificación de factores internos y externos que profundizan una problemática en el territorio, estos factores pueden ser de índole económica, social, ambiental, migratoria, de seguridad, entre otros.

Información que debe considerar el diagnóstico del territorio relacionada con la política pública

- La población objetivo y cuáles son sus necesidades y prioridades
- Configuración del territorio y datos de población
- Contexto jurídico-institucional vinculado a la política pública
- Situación económica (sistema productivo, tejido empresarial, factores de competitividad, empleo, turismo, agricultura, etc.)
- Información social y cultural (índices de pobreza —desagregados por franjas de edad, sexo, urbano-rural, educación, salud, dinámicas de exclusión social, seguridad ciudadana, etc.)
- Contexto ambiental, entorno natural y dinámicas espaciales
- Principales brechas territoriales y déficits territoriales
- Planes de desarrollo, (locales, microrregionales, departamentales, regionales, etc.) programas, proyectos o políticas vinculadas a la problemática, que se estén implementando en el mismo territorio
- Procesos claves en el territorio que marcan la vida de la gente
- Línea de base de la situación del territorio en relación a la política pública que se está abordando
- Identificar el impacto de la inversión pública focalizada en el territorio, si responde a las necesidades de la gente, o si ha existido ausencia de inversión pública.

Sistemas de información territorial

- Es importante contar con sistemas de información territorial (SIT) referidos a la escala territorial, y relacionados con la política

pública a construir, es decir, nacional, regional, departamental y hasta municipal. Dichos sistemas deben integrar la información generada por todas las instituciones del Ejecutivo con presencia en el territorio y debe abrirse a otras entidades fuera del entorno del Gobierno nacional (Gobiernos locales, asociaciones de municipios, sociedad civil, sector privado, etc.), ya que esta información es para el servicio de las instituciones y la sociedad.

- 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 económico local; 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.

Participación ciudadana

El diseño de la política pública con enfoque territorial incorpora a los actores del territorio relacionados directamente con la política a construir. Se trata de actores representantes de organizaciones sociales, productores, empresarios, instituciones públicas y privadas presentes en el territorio y otros como la academia y centros de investigación, etc., que desde su ámbito de acción pueden contribuir al diseño de la política pública y comprometerse con la misma.

Para que la participación ciudadana sea efectiva no es suficiente contar con buenos espacios 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 sectores que cuentan con información y conocimientos. La permanente rendición de cuentas de

los Gobiernos a la ciudadanía como mecanismo de acceso a la información puede contribuir a ello.

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.

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 crear un modelo de gobernanza democrática. Estos espacios se consideran como un mecanismo para lograr un mayor empoderamiento social de las políticas públicas. Permiten, asimismo, conocer de primera mano los aspectos que afectan a la población en los territorios, por tanto, se vuelven estratégicos para orientar la formulación de políticas públicas e iniciar procesos de implementación y evaluación de las mismas, de manera compartida.

Es importante realizar procesos participativos transparentes y medidos, en el sentido de no generar expectativas que en el marco de la política no puedan cumplirse. Igualmente, es clave identificar los espacios de participación más idóneos y las escalas territoriales a considerar, según la naturaleza de la política pública.

Este proceso participativo es clave para catalizar 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.

Participación ciudadana relacionada con la política

- Identificar, evaluar y seleccionar los espacios de participación ciudadana existentes y verificar si estos son los idóneos para el propósito de consulta de actores relacionados con la política pública que se va a construir, considerando:
 - Escala territorial de los espacios de participación (nacional, regional, departamental, municipal o local)
 - Población objetivo relacionada con la política pública que se trabajará (sociedad civil, sector privado, oenegés, academia, instituciones públicas y privadas, entre otras)
- Definir los canales para conocer los problemas, necesidades y demandas de la ciudadanía (consulta en línea, talleres, entrevistas).

Espacios de coordinación interministerial

Crear estos espacios de coordinación es fundamental para la construcción de políticas públicas, ya que estas deben basarse en los objetivos del Plan Quinquenal 2014-2019, cuyo cumplimiento necesariamente involucra a varias instituciones que tienen competencias complementarias; por tanto, esta actuación coordinada permitirá tener políticas públicas integrales. Pero también, estos espacios, en la fase de diseño de la política, permiten ir identificando las áreas necesarias de coordinación para la planificación, presupuesto y ejecución de la política.

Es a través de los espacios de coordinación interministerial se generan sinergias entre las acciones y los recursos de las diversas entidades públicas involucradas en la política pública; esto con la finalidad de complementar acciones y maximizar recursos para brindar mayor y mejor atención a los ciudadanos en los territorios.

Por tanto, es clave identificar los espacios de coordinación interinstitucional existentes en las diferentes escalas territoriales y seleccionar aquellos que están más relacionados al tema de la política pública; ya sea por ley o decreto de creación, con el propósito de obtener información más acertada y buscar la complementariedad en las acciones futuras.

La coordinación facilita recabar información sectorial que poseen las

instituciones, reducir la duplicación de esfuerzos y sobre todo, maximizar los recursos públicos disponibles al complementar inversión. Adicionalmente, la gestión coordinada posiciona mejor la acción del Gobierno al actuar de manera integral y no dispersa o atomizada.

Espacios de coordinación interministerial

- Identificar, evaluar y seleccionar los espacios de coordinación interministerial existentes, considerando la escala territorial y la presencia de los ministerios en los espacios (gabinetes ministeriales, Gabinetes de Gestión Departamental, coordinación bilateral o sectorial).
- Identificar y seleccionar a las instituciones gubernamentales con responsabilidad en la política pública y garantizar que participen todas aquellas que tienen que estar presentes por asignación de competencias.
- Definir los canales para conocer los problemas, necesidades y demandas de la ciudadanía (consulta en línea, talleres, entrevistas, etc.).
- Identificar las problemáticas que requieren la intervención de las instituciones del Órgano Ejecutivo, así como las acciones conjuntas complementarias para implementarlas institucionalmente o conjuntamente entre entidades del Gobierno. Esto implica revisar competencias, roles alrededor de la política pública y asignación de recursos.

Coordinación entre niveles de Gobierno

En esta fase de diagnóstico es fundamental la coordinación del Gobierno central (instituciones del Órgano Ejecutivo, los gobernadores y los gabinetes departamentales) y los Gobiernos locales. El elemento clave para encontrarse es la búsqueda del bienestar de la gente y ese debe ser el móvil que les permita tomar acuerdos para la construcción de una política pública que tendrá que considerar la diversidad de los territorios y la opinión de sus actores.

Se recomienda que en la fase de diseño de las políticas públicas se apoyen en las asociaciones de municipios; esto tiene la ventaja de que en ellas se encuentra la representación de Gobiernos locales que han ido

adquiriendo una mirada de desarrollo en una escala microrregional. Además, las asociaciones de municipios cuentan con información, conocimiento y capacidad técnica necesaria para alcanzar una mayor cobertura e involucramiento de los actores del territorio. A través de estas instancias también se pueden conocer las apuestas regionales de desarrollo.

La coordinación entre niveles de gobierno tiene también importancia por la complementariedad en la inversión entre el Ejecutivo y municipios en función de la mejora de la población.

Coordinación entre niveles de gobierno (gobierno central y gobierno municipal)

- Identificar, seleccionar y evaluar los espacios de coordinación con los niveles locales:
 - Municipalidades (es una instancia de gobierno responsable del desarrollo de sus municipios).
 - Asociaciones de municipios (es una instancia representativa del conjunto de intereses de las municipalidades para alcanzar mejores condiciones de vida para la población de una región). En la medida en que los municipios son fuertes, se articulan entre sí, crean sinergias, comparten recursos y establecen visiones compartidas; en esa medida también, estarán en mejores condiciones para responder a la demanda ciudadana, que no son solo servicios, sino cumplir las expectativas de desarrollo, de oportunidades, de crecimiento integral de la persona.
 - Consejos departamentales de alcaldes (instancias gremiales en el nivel local, cuya relación es fundamentalmente política).
- Coordinación política con COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador), instancia gremial de alcaldes en el nivel nacional.
- Para ello se puede aprovechar la relación de la representación del Gobierno central en el territorio, es decir, los gobernadores y Gabinetes de Gestión Departamental.
- Definir los canales para conocer los problemas, necesidades y demandas de la ciudadanía en coordinación con los distintos niveles de Gobierno (consulta en línea, talleres, entrevistas).

Asignación de presupuesto

El diagnóstico realizado dará la pauta para hacer el primer ejercicio de presupuesto, ya que el conocimiento de las necesidades, problemas y brechas territoriales, así como el potencial y apuestas del territorio, indicarán en qué se debe focalizar la inversión pública y esto constituye una base importante para la fase de planificación y elaboración de un presupuesto preliminar.

Es decir, el diagnóstico nos debe permitir la elaboración de una propuesta inicial (borrador) de prioridades y componentes de la política y el presupuesto. Esto requiere contar con un proceso sistematizado de los resultados generados de las consultas con todos los actores involucrados en la política (instituciones del Ejecutivo, municipalidades, asociaciones de municipios, oenegés, sector empresarial, ciudadanía, etc.) y la información secundaria proveniente de los sistemas de información territorial y planes sectoriales o integrales del territorio.

Un aspecto clave es la definición de una primera aproximación presupuestaria de la política como parte del resultado del diagnóstico. Este resultado será la base para pasar a la segunda fase del proceso de formulación de las políticas territorializadas, relacionada con la planificación y diseño final de la política pública.

Primera aproximación presupuestaria

- Se identifican las necesidades como resultado del proceso del diagnóstico realizado.
- Se realiza la priorización de necesidades generadas a partir de los resultados del diagnóstico.
- Se establecen las primeras acciones y lineamientos estratégicos para resolver las problemáticas identificadas en esta fase de diagnóstico.
- Se hace una primera aproximación presupuestaria en función de las necesidades, las acciones identificadas e inversiones iniciales registradas.
- Al final se contará con un primer documento base de diagnóstico y un avance importante de lineamientos y grandes acciones que tendrán que desarrollarse en el territorio para dar respuesta a la problemática y un acercamiento al posible presupuesto.

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.

Una vez detectadas las necesidades del territorio, es necesario considerar las acciones que den respuesta a ellas en la planificación de la política sectorial y, determinar su engranaje con las prioridades nacionales definidas en los instrumentos de planificación del ámbito nacional.

Esta es la fase en que dichas prioridades del territorio son asumidas por el ente rector de la política pública, a través de sus unidades de planificación. Se debe pensar en los resultados no solo a corto plazo, sino también a mediano y a largo plazo. Así, 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.

Lineamientos generales

Esta fase debe ser asumida por el ente rector de la política y sus unidades de planificación.

La directriz estratégica de los procesos de planificación de la política pública está dada por el Plan Quinquenal de Desarrollo del 2014-2019 y como tal, es el instrumento orientador de la visión y las apuestas en los procesos de planificación territorial.

Los procesos de planificación de la política pública deben tomar en consideración los planes del territorio en su escala nacional, departamental, microrregional y/o municipal. El sentido de ello radica en que los planes en cualquiera de sus escalas recogen información del territorio y el pensamiento de los actores locales, la valoración de sus recursos, problemas, limitaciones, así como los objetivos que persiguen y las prioridades y proyecciones de su territorio. Todo esto es un insumo valioso para el diseño de políticas públicas que pretenden responder a las necesidades y potencialidades del territorio.

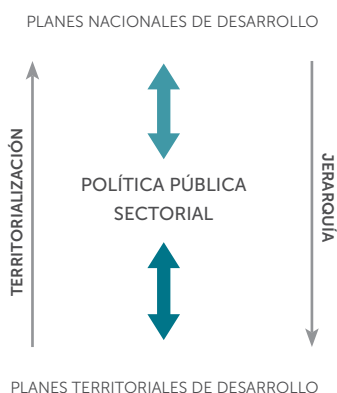
La planificación de la política pública debe basarse en un enfoque de planificación “de abajo hacia arriba”, que atienda las realidades y demandas de la población; así como las características específicas de cada territorio, para definir las acciones que permitan dar respuesta a la gente en sus necesidades de atención, servicios y oportunidades, en igualdad de condiciones para todos y todas.

Se debe planificar considerando la articulación entre los niveles de Gobierno y entre las diferentes instituciones públicas como mecanismo para facilitar la complementariedad de esfuerzos, el uso efectivo de los recursos y evitar la dispersión de acciones.

La planificación debe estar fundamentada en el desarrollo de los territorios. Es importante que a la hora de planificar no se pierda de vista el propósito de esta en el territorio, a fin de lograr en el corto, mediano y largo plazo una mayor equidad territorial.

Los procesos de planificación deben estar articulados a la naturaleza de la institución y deben ser parte importante de los planes nacionales de la entidad rectora y de aquellas que están relacionadas con el tema; en este sentido, se deberán definir los roles en el marco de la política con el fin de poder complementar esfuerzos y coordinar la implementación y su seguimiento.

El siguiente esquema muestra cómo entre los planes de ámbito nacional, generales y sectoriales y los que responden a un territorio concreto, se da una relación de jerarquía —respetando siempre el principio de autonomía local—; pero también se evidencia cómo los planes de ámbito territorial deben poder incidir en la configuración de los planes sectoriales y generales de ámbito nacional —esto significa territorializar la política pública—.



También es importante subrayar la necesidad de que las políticas públicas

sectoriales se vinculen al Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial cuando buscan tener un impacto en el desarrollo del territorio.

Igualmente, es relevante establecer sistemas dirigidos a articular la participación de otros actores en la definición de los planes sectoriales; así como la participación del resto de instituciones del Ejecutivo cuya labor puede o debe ser complementaria a la de la institución rectora responsable de impulsar la política pública; además la de los Gobiernos municipales y sus asociaciones, cuando dicha política tiene impacto territorial; y la de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las universidades u otros actores con representatividad social.

Finalmente, en esta fase se debe diseñar el sistema informático para el monitoreo y seguimiento de la política pública, considerando a todos los que van a participar en ello: las instituciones del Órgano Ejecutivo que van a desarrollar inversiones incorporadas en la política pública, la institución rectora que va a dar seguimiento global y garantizará la implementación de la política pública y, los actores del territorio que realizarán la contraloría social.

El siguiente esquema muestra las tareas esenciales de la fase de planificación que se realiza a nivel nacional.



Sistemas de información territorial

Uno de los factores que afecta la formulación de políticas públicas 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 esta fase debe retomarse la información de los registros administrativos de las instituciones del Órgano Ejecutivo, las estadísticas y especialmente las brechas sectoriales relacionadas con la política en elaboración o actualización del territorio que se analiza. Esta información es clave para que el plan se oriente a reducir brechas, desequilibrios y fundamentalmente para que exista un aprovechamiento del potencial de recursos del territorio en estudio. La información tiene que ser de calidad y debe buscarse en la escala territorial en la que se está planificando la política pública.

Ante la no existencia de un sistema de información, el esfuerzo de construirlo en el marco de la elaboración de la política, servirá de punto de partida para la ejecución de la misma, ya que se utilizará para establecer las medidas de corto, mediano y largo plazo y, a la vez, organizar la alimentación del sistema para que haya una actualización permanente que permita ir tomando decisiones de manera oportuna sobre su aplicación.

Sistemas de información territorial

- Hacer uso de los sistemas de información territorial (SIT) que dispone el Órgano Ejecutivo.
- De no existir, debe crearse un sistema de información de preferencia hasta la escala territorial municipal que incorpore información vinculada a la política a nivel nacional y territorial. Este puede hacerse a partir de los registros administrativos que llevan las instituciones del Ejecutivo y la Dirección General de Estadísticas y Censos (Digestyc).
- Definir los indicadores en coherencia con el Sistema Nacional de Indicadores.
- Definir la regulación para el funcionamiento del SIT y conectarlo al Sistema Nacional de Información que implementa la Secretaría Técnica y de Planificación (Seteplan), para su alimentación.

Sistemas de planificación

Lo importante en este proceso es hacer la planificación de la política en coherencia con los planes existentes; ya sean estos los institucionales o los de carácter nacional, regional, departamental, microrregional o municipales. Además se tienen que considerar los resultados de la consultas ciudadanas a fin de mantener una relación entre los planes existentes y las demandas de la gente.

En este proceso es importante dejar definidas las diferentes coordinaciones, en otras palabras, se debe establecer claramente entre qué actores se harán las coordinaciones y los propósitos de estas; así como la coherencia entre las líneas de acción y el rol institucional de estas, en el marco de la política.

En este proceso se deben planificar las acciones tomando en cuenta el rol institucional y el propósito de maximizar recursos y buscar la complementariedad que se puede dar entre las instituciones del Ejecutivo y otros niveles de Gobierno.

La planificación de las políticas públicas debe incorporar

- Análisis de la situación que se pretende abordar a nivel nacional y territorial,
- Retos y resultados perseguidos a nivel nacional y territorial,
- Metas y objetivos específicos a nivel nacional y territorial,
- Definir los programas estratégicos nacionales y territoriales,
- Líneas de acción para cada uno de los objetivos, programas y proyectos a nivel nacional y territorial,
- Sistema de monitoreo (procesos e indicadores) a nivel nacional y territorial,
- Indicadores de proceso y de resultado para la evaluación a nivel nacional y territorial,
- Gobernanza de la política pública: organización eficiente a nivel nacional y territorial,
- Presupuesto por línea de acción a nivel nacional y territorial,
- Cronograma para la implementación a nivel nacional y territorial,
- Previsión de espacios para la participación ciudadana a nivel nacional y territorial,

La planificación de las políticas públicas debe incorporar

- Elementos de una política de transparencia y comunicación a nivel nacional y territorial,
- Definir la estrategia para la coordinación con el resto de planes y estrategias del Órgano Ejecutivo y los Gobiernos locales a nivel nacional y territorial.

Espacio de coordinación interministerial

Una vez identificados (en la fase anterior) los espacios de participación interinstitucional, se deben revisar con atención las competencias de las entidades públicas participantes en el proceso, a efecto de no sobrepasar lo que por ley o competencia corresponde a cada cual. Luego, es importante retomar y revisar detenidamente los planes institucionales de estas y analizar el abordaje que tienen en relación con el tema, con la finalidad de iniciar un buen proceso de coordinación y búsqueda de complementariedad de esfuerzos y evitar duplicación de acciones.

Lo anterior es clave para poder definir las reglas claras, es decir, que si la política, plan, programa o proyecto requiere de otras instituciones, es en este proceso que se deben definir los roles institucionales, los compromisos de cada institución involucrada con la política sin sobrepasar las competencias que cada una tiene.

En estos espacios es importante compartir la información con todas las instituciones que participan en la coordinación y que están directamente vinculadas con la política, con el propósito que las otras instituciones también puedan incluir en sus planificaciones institucionales los compromisos asumidos en cuento a la implementación de la política pública.

Estos espacios deben construirse tanto a nivel nacional como territorial y en este último se debe hacer con los Gabinetes de Gestión Departamental, considerando principalmente a las instituciones que están relacionadas a la política y que tienen sedes en los territorios. En este caso es fundamental la comunicación y coordinación en ambas direcciones: de los titulares que tienen la visión estratégica, a los funcionarios delegados para la coordinación o dirección del trabajo sectorial en el nivel regional o departamental, que son los que deben operativizar esa visión estratégica. Por otro lado, también es

clave la comunicación de los coordinadores regionales o departamentales con sus autoridades, para trasladar qué es lo que demanda y necesita el territorio en temas sectoriales.

A nivel intermedio es importante hacer esta revisión de espacios con los responsables de las unidades de planificación institucional y los técnicos especialistas que coordinan el tema a nivel nacional.

Espacios de coordinación interinstitucional

- Definir y seleccionar a las instituciones del Órgano Ejecutivo que deben de participar en los espacios requeridos de coordinación y comunicación interministerial en el nivel nacional y territorial para el proceso de planificación de la política.
- Facilitar y coordinar los espacios interministeriales requeridos para la planificación de la política en el nivel nacional y territorial.
- Definir roles institucionales y mecanismos de coordinación permanente en el nivel nacional y territorial para la fase de ejecución de la política pública.

Espacio de coordinación entre niveles de Gobierno

La relación entre las instituciones del Órgano Ejecutivo, a través de sus representantes en el Gabinete de Gestión Departamental, con los Gobiernos locales (individuales o asociados) debe ser de coordinación y comunicación sobre la política pública. Es en el marco de esta relación que se debe planificar la participación de ambos niveles de Gobierno en la implementación de la política pública y también desde la perspectiva de la participación ciudadana (en las fases de diseño, planificación, ejecución y evaluación de la política pública) y la asignación de la inversión pública.

La política pública debe ser expresión de la visión estratégica nacional y local, por tanto, es importante establecer roles y responsabilidades en ambos niveles de Gobierno.

La política del Gobierno es la de estimular y apoyar las buenas relaciones y la cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos locales. La Constitución de la República y últimamente la interpretación de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ratifica

que los Gobiernos locales y el Gobierno central forman parte del Estado salvadoreño. “En relación a la competencia del Municipio, es necesario decir que el Estado -ya sea en su forma centralizada o descentralizada, sea por sus funciones o por el territorio, como es el caso de los Municipios-, se encuentra facultado constitucionalmente para imponer tributos de forma unilateral a las personas que están sujetas a su jurisdicción”, de ello se desprende la necesaria articulación entre ambos niveles de Gobierno para acercar los servicios del Estado al territorio, así como la complementariedad de acciones e inversiones para el desarrollo de los territorios.

En ese marco debe entenderse el papel de los gobernadores y los Gabinetes de Gestión Departamental que son la representación del Órgano Ejecutivo en el territorio y son los llamados a cooperar con los Gobiernos locales para hacer efectiva esta visión y responsabilidad.

SETEPLAN ha decidido apoyar a los municipios y a sus asociaciones con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la gente en el territorio; en la medida en que los municipios son fuertes, se articulan entre sí, crean sinergias, comparten recursos y establecen visiones compartidas; en esa medida también estarán en mejores condiciones para responder a la demanda ciudadana que va más allá de los servicios, ya que busca cumplir las expectativas de desarrollo, de oportunidades, de crecimiento integral de la persona, en un enfoque de buen vivir.

Las gobernaciones y sus gabinetes, por tanto, tienen que establecer los espacios y mecanismos apropiados para trabajar con los Gobiernos locales. No debe olvidarse que los responsables del desarrollo de los territorios son los municipios, de ellos es esa competencia y muchos han optado por asociarse para tener mayor fuerza y capacidad para cumplirla.

Los gobernadores son los responsables, en el enfoque del actual Gobierno, de apoyar el encuentro entre los Gobiernos locales y las instituciones del Ejecutivo para ponerse de acuerdo en la proyección de desarrollo de los territorios y colaborar a través de las políticas e inversión pública. La gobernación es la llamada a establecer el contacto y la gestión con las instituciones del Órgano Ejecutivo para orientar las inversiones en el territorio y la implementación de políticas públicas de acuerdo con la demanda de los actores locales, ya sea a través de los planes maestros

regionales, departamentales o municipales en coherencia con el plan quinquenal del Gobierno central.

Los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA) son instancias gremiales de los municipios, con los cuales se establece una relación fundamentalmente política ya que los temas de desarrollo son responsabilidad de los municipios y asociaciones de municipios que se apoyan en sus oficinas técnicas u OPLAGEST (Oficinas de planificación y gestión territorial).

Espacios de coordinación entre Gobierno nacional y local en el territorio

- Las gobernaciones y sus gabinetes tienen que establecer los espacios y mecanismos apropiados para trabajar con los Gobiernos locales.
- Establecer claros roles entre niveles de Gobiernos, responsabilidades y complementariedad de acciones para todo el ciclo de gestión de la política pública.
- Establecer instrumentos de comunicación e información entre ambos niveles que permita monitorear los procesos de implementación de la política y la inversión pública.
- Caminar de la mano para reducir las brechas y desequilibrios territoriales, para ello es importante la comunicación del Ejecutivo en el nivel central y territorial.

Espacio de participación ciudadana

En la fase de planificación de la política pública es indispensable la participación de los actores del territorio, ya que ellos son los que conocen su territorio y saben mejor que nadie sus necesidades, sus capacidades, así como las apuestas y proyección de desarrollo que puede tener el territorio pues conocen con qué recursos cuentan.

Tanto la institución rectora de la política pública como también los actores del territorio tienen en este proceso la responsabilidad de priorizar conjuntamente las inversiones, ya que los recursos son limitados para las amplias necesidades territoriales.

Los actores participantes tienen que ser seleccionados por el ente rector y asegurar la inclusión de todos los actores vinculados a la política

pública. En la etapa de diagnóstico se identificó a los líderes conocedores del territorio que participarían en el proceso de la política; no obstante, en esta fase de planificación se debe revisar –nuevamente- si no quedaron fuera actores importantes. En esta fase también se valida y se retroalimenta lo que se definió en el diagnóstico y ello da más certeza de que la política pública tiene bases objetivas y conocimiento de las necesidades de los territorios.

Deben establecerse espacios o mecanismos de participación ciudadana estables y bien definidos tanto para la fase de diagnóstico como para la de planificación, ambas podrían ser importantes para definir la modalidad de participación de los actores locales en la etapa de ejecución, monitoreo y evaluación de la implementación de la política pública que vendrá después.

Espacios de participación ciudadana o de actores locales

- Los actores participantes tienen que ser seleccionados por el ente rector, de tal forma que no queden fuera, los vinculados a la política pública.
- Deben establecerse espacios o mecanismos de participación ciudadana estables y bien definidos tanto para la fase de diagnóstico como para la de planificación.

Asignación presupuestaria con enfoque territorial

En esta fase se conocen con certeza los lineamientos y las grandes acciones (programas o proyectos de inversión); además, se definen las prioridades y se asignan los recursos para su implementación; es decir, se establece el presupuesto final del plan de la política pública (tanto para el ámbito nacional como territorial). Hay que destacar que el presupuesto del nivel territorial puede coordinarse con los Gobiernos locales.

Asignación presupuestaria con enfoque territorial

- Con toda la información obtenida mediante el proceso de planificación, se elabora el presupuesto final para la implementación de la política.
- Se establece una diferencia en el presupuesto para acciones de carácter nacional, respecto del presupuesto territorial, principalmente de las inversiones.

- En el presupuesto territorial de la política pública se buscará negociar su implementación con los Gobiernos locales, asimismo, se podrán buscar recursos de manera conjunta para el mismo fin.

Organización eficiente en el territorio

Este proceso está relacionado con la organización de la institucionalidad rectora o coordinadora de la política pública en el territorio.

Las instituciones prestadoras de servicios y trámites son las fundamentalmente llamadas a territorializar sus políticas públicas. En la actualidad existen muchas instituciones que mandatan políticas de carácter prestacionales (tanto en el nivel nacional como territorial) que no cuentan con estructuras territoriales que les permitan tener un acercamiento más directo con los territorios y monitorear la implementación de las políticas públicas.

El nuevo modelo de hacer política pública conlleva a que las instituciones prestacionales tengan presencia en los territorios, ya sea en forma física, virtual o en combinación de ambas. Para aquellas entidades que no están en el territorio, se debe prever y planificar su respectivo acercamiento.

Al contar con una planificación nacional y territorial de la política, se podrá visualizar de mejor manera cuál es el nivel requerido de acercamiento institucional; de igual forma, se tendrá que revisar la desconcentración territorial de su estructura para dar seguimiento a la implementación de las políticas públicas sectoriales con enfoque territorial. La identificación de déficits y brechas sectoriales en el territorio dará pauta a la institución para valorar la presencia permanente o temporal en los territorios.

Por otro lado, se deberá establecer la jerarquía y la mejor representación de las instituciones en los territorios; para ello es fundamental que se otorgue poder de decisión a las jefaturas regionales a fin de que puedan actuar junto al resto del Gabinete de Gestión Departamental en función de superar el déficit y las brechas sectoriales en los territorios.

La institución deberá apegarse a la normativa existente sobre los gabinetes departamentales y darle apoyo a su representante en ese órgano; esto implica que la persona que se seleccione para este puesto sea la indicada de acuerdo con el perfil de jefatura regional. El rol de este cargo

debe definirse en el marco del diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas institucionales.

Organización eficiente en el territorio

- Las institucionales prestacionales deben tener presencia en los territorios; en el caso de aquellas que no están, se debe prever y planificar ese acercamiento para la implementación de sus políticas públicas.
- Al contar con una planificación nacional y territorial de la política pública se podrá visualizar de mejor manera cuál debe ser el nivel de acercamiento institucional al territorio; de igual forma, se tendrá que revisar la desconcentración territorial de su estructura.
- Se deberá garantizar que la persona que se seleccione para el Gabinete de Gestión Departamental sea la indicada de acuerdo con el perfil de jefatura regional. El rol de este cargo se debe definir en el marco del diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas institucionales en el territorio.

Comunicación y transparencia

Luego de tener el plan finalizado, cobra una enorme importancia la divulgación de este hacia la ciudadanía, la institucionalidad y todos aquellos sectores cuya relación no es directa con la política pública, pero que es importante que estén informados; consecuentemente, es fundamental elaborar una estrategia de comunicación y divulgación.

Los mecanismos para la comunicación deben ser permanentes y diseñarse para el ciclo completo de la política, es decir, que debe haber un proceso de socialización en todas las fases de la política pública.

Comunicación y transparencia

- Se debe diseñar la estrategia de comunicación y transparencia del proceso de planificación de la política pública.
- Coordinar la implementación de la estrategia de comunicación asegurándose que llegue a todos los actores del territorio y a los distintos niveles de Gobierno.
- Definir y diseñar cuáles serán los medios a utilizar para comunicar el proceso de planificación de la política de manera transparente.

FASE 3: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SECTORIAL

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

Propósito

Regresar al territorio y activar la institucionalidad y la organización creada en las fases anteriores para la participación de los actores locales en la fase de implementación.

Activar el sistema de seguimiento y monitoreo territorial de todas las acciones e inversiones priorizadas en la planificación.

Lineamientos generales

La tarea central de la fase de implementación es el monitoreo, en la medida en que este permite el ajuste de la planificación y su adaptación a la coyuntura y al contexto nacional y territorial (departamental/regional); además, brinda la posibilidad de focalizar en los resultados previstos.

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 (departamentos/regiones) 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 relacionados con las políticas. Esto, debido a que una de las razones para territorializarlas es trascender de la institución rectora y abrir espacios para compartirlas con otros actores institucionales, Gobiernos locales y del territorio. Este proceso se realiza con la finalidad de enriquecer las políticas públicas, adecuarlas a la realidad de los territorios y a las necesidades de su gente y, adicionalmente, crear ciudadanía sustantiva que participe activamente en la construcción y ejecución de las políticas, con suficiente información, conocimiento y capacidad de propuesta y contraloría social. Para impulsar este proceso será necesario introducir los

avances tecnológicos y de comunicación que permitan conectar a todos los actores en el monitoreo de la implementación de acciones.

La fase de implementación implica un importante esfuerzo de coordinación entre la institución rectora y los actores del territorio; la ejecución del plan es responsabilidad de ambos niveles de Gobierno y los actores del territorio.

Es importante establecer roles y responsabilidades técnicas, políticas y financieras sobre la política pública; las responsabilidades de nivel nacional y las locales se perfilan desde la fase de elaboración. Hay responsabilidades del Órgano Ejecutivo particularmente de los titulares, pero también de los gobernadores, Gabinetes de Gestión Departamental, así como de las municipalidades, universidades, oenegés, ciudadanía, empresarios, etc.

Todos aquellos servicios que estén incorporados en la política pública diseñada deben cumplir, en su fase de ejecución, con el criterio de accesibilidad de las personas, particularmente de las poblaciones prioritarias. Los servicios deben ser inclusivos, equitativos, de calidad y entregados con calidez.



Sistema de información territorial

Los sistemas de información en la fase de implementación de la política pública son claves, pues los procesos, los actores y los entornos nacionales, así como los compromisos y acuerdos internacionales van cambiando; y los sistemas de información son los que registran y proporcionan los datos e información actualizada para realizar los ajustes correspondientes a los planes, en el tiempo.

Los sistemas de información territorial son una plataforma fundamental para explorar, visualizar y descargar información y datos de relevancia territorial. Estos sistemas son importantes para la planificación y gestión informada del territorio. Lo ideal es tener un observatorio del territorio que analice y descargue información sobre las dinámicas territoriales y la evolución de las políticas públicas.

Los sistemas de información deben incorporar el monitoreo de la política pública, en esta plataforma de monitoreo y seguimiento no pueden faltar tres actores claves: a) las instituciones del Órgano Ejecutivo responsables de la política pública y de la implementación de las inversiones que esta presenta, b) la Presidencia de la República, a través de la Secretaría Técnica y de Planificación y c) los actores locales: ciudadanía, Gobiernos locales, universidades, productores, empresarios, oenegés, entre otras.

- a) Institución rectora y aquellas instituciones responsables de la implementación de la política, cuyas responsabilidades son: alimentar la plataforma de monitoreo, conforme avanza la ejecución de los proyectos comprometidos en la planificación de la política pública.
- b) Actores claves del territorio: contraloría social sobre los proyectos de inversión comprometidos en el marco de la política pública y participación activa en la implementación de la política pública.
- c) Presidencia de la República a través de la Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN): se dará seguimiento al cumplimiento de los compromisos en el marco de la implementación de la política.

También deben incluirse en los sistemas de información todos aquellos datos que permitan evaluar el avance o logros que se generan en torno a la problemática o brechas que pretendemos resolver con la intervención de la política pública.

Las instituciones deben compartir toda la información institucional o territorial existente relacionada con la política pública que se ejecuta. Debe evitarse duplicar esfuerzos y a la vez, tratar de maximizar recursos y desarrollar los sistemas de información con el propósito de que estos puedan también medir el avance o impacto de la implementación de la política pública.

Parte del proceso de planificación de la política pública es el diseño del sistema de monitoreo y seguimiento que se va a desarrollar durante la ejecución de la política pública. Ese diseño tendrá que visualizarse según el tipo de política pública que se va a desarrollar.

Sistemas de información territorial (SIT)

- Asegurar la existencia o desarrollo de los sistemas de información, monitoreo y seguimiento, así como la alimentación permanente del SIT con la información sectorial y territorial (hasta el nivel municipal) disponible en la institución rectora y en las instituciones del Ejecutivo con responsabilidad en la ejecución.
- Será necesario aplicar la normativa de funcionamiento del sistema de información territorial que establezca la SETEPLAN.
- Debe darse énfasis al desarrollo del sistema de estadísticas e información de la DIGESTYC, el cual debe ser sectorial, pero también territorial.

Espacio de coordinación interministerial

Un aspecto clave para el buen funcionamiento de la política pública en su etapa de implementación es la coordinación interministerial, tanto a nivel nacional como territorial (gobernadores y Gabinetes de Gestión Departamental).

Deben construirse espacios e instrumentos para alcanzar esa coordinación que permita ser coherentes en la actuación sectorial y territorial; por lo que cobran mucha importancia los Gabinetes de gestión como instancias colegiadas del Ejecutivo vinculadas a la aplicación de las políticas públicas y a su adaptación a las condiciones y necesidades del territorio.

Las coordinaciones a nivel nacional se deben realizar con los directores de las unidades de planificación, los técnicos nacionales especialistas y los directores de las unidades financieras para ver avances en la ejecución de cumplimiento de metas y de ejecución financiera.

Debe existir una agenda de trabajo relacionada con la política pública que se está ejecutando, ya que existen responsabilidades institucionales; estas agendas serán coordinadas por las instituciones del Ejecutivo.

La coordinación en esta fase permite normar los avances en cuanto a tiempos, a recursos y sobre todo a resultados, de acuerdo con los indicadores fijados en las etapas anteriores.

Coordinación interministerial

- Crear los espacios de diálogo y negociación interministerial a nivel nacional y distribuirse las responsabilidades de la implementación de la política pública, así como dar seguimiento a la implementación y evaluación del avance de la misma.
- Crear los espacios de diálogo y negociación interministerial en los territorios con los Gabinetes de Gestión Departamental para coordinar acciones y dar seguimiento a la implementación de la política sectorial territorializada.

Espacio de coordinación entre niveles de Gobierno

Los procesos de implementación de las políticas públicas deben ser un factor de articulación entre los diferentes niveles de Gobierno; deben contribuir a crear ciudadanía sustantiva, reducir brechas territoriales y buscar la mejora de las condiciones de vida de las personas del territorio.

Los espacios de coordinación entre niveles de Gobierno deben permitir no solo una acción articulada entre los niveles nacional y local; sino también la complementariedad de recursos y la mejora de la eficiencia y la calidad de las acciones.

La coordinación y cooperación entre niveles de Gobierno puede conllevar a acuerdos políticos y financieros, ya que estos adquieren compromisos para que la política pública se implemente.

Espacios de coordinación entre niveles de Gobierno

- Crear los espacios de diálogo y negociación entre niveles de Gobierno nacional y local (asociaciones de municipios) para la implementación de acciones de la política pública en el territorio, así como para dar seguimiento a la ejecución y evaluación del avance de la misma.
- Los espacios de diálogo deben coordinarse con los gobernadores, gobernadoras y los Gabinetes de Gestión Departamental, ya que estas instancias son la que darán seguimiento a la implementación de la política pública en el territorio.

Espacio de participación ciudadana

Los espacios de participación ciudadana se vuelven estratégicos en la medida que se busque el involucramiento de la ciudadanía para ser copartícipes en la implementación de la política.

De acuerdo con la naturaleza y características de los actores locales, estos pueden contribuir de manera especializada o no especializada; pero sí necesaria en la implementación de la política pública; por ello es importante incorporar a todos esos actores que están vinculados a la política pública y tienen un rol que jugar en la etapa de ejecución.

Este contacto con la ciudadanía nos permitirá la retroalimentación de la población sobre la calidad y calidez de los servicios y acciones de las instituciones del Gobierno central relacionados con la política pública.

La construcción de ciudadanía sustantiva y empoderada será eficaz en la medida en que su organización, su actividad gremial, social y política giren alrededor de todas las etapas del proceso de la política pública, principalmente en la ejecución de las mismas. Esto se debe a que hay una relación entre la política pública y la mejora de la calidad de vida de la gente, en cualquiera de las dimensiones de desarrollo, ya sea ambiental, económico, social y político. Además, participar en el proceso de la política pública permite a la ciudadanía, obtener información, conocimiento y aprendizaje sobre cómo hacer propuestas y realizar su actividad natural de contraloría social.

Con los diferentes actores claves del territorio también debe existir una agenda de trabajo para la implementación de la política; ello es fundamental para definir la participación de cada actor en la implementación.

Espacios de participación ciudadana

- Crear espacios de diálogo con los diferentes actores del territorio que deben participar en la ejecución de la política pública; tal es el caso de las asambleas ciudadanas, universidades, institutos técnicos, oenegés, productores y empresa privada, y otros que estén relacionados con la política pública.
- Dar seguimiento al funcionamiento de los espacios de participación ciudadana puestos a disposición para el seguimiento.

Organización eficiente del territorio

La organización eficiente del territorio es condición indispensable para que este sea competitivo y con capacidad para participar en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Se entiende como organización eficiente del territorio a la capacidad de los actores territoriales para construir sistemas productivos innovadores, encadenamientos, clúster y distritos industriales; pero también se refiere a la vinculación existente de los sectores productivos con los poseedores de conocimiento para la incorporación de la ciencia y la innovación en los sistemas productivos. Adicionalmente, la organización eficiente del territorio está relacionada con la orientación de la oferta territorial de investigación y desarrollo, así como a la capacitación del recurso humano, según las necesidades locales. Así también, se refiere a los entornos de la vida cotidiana en los distintos territorios, en los cuales los elementos socio-culturales y de identidad se entrelazan con las actividades económicas locales, influenciándose de forma recíproca. Esta organización de los territorios también tiene relación con la capacidad sustentable de los recursos ambientales.

Toda esta organización en el territorio es acompañada por los Gobiernos locales altamente organizados que gestionan de manera eficiente e innovadora el territorio y ofrecen servicios de calidad, así como apertura a la participación ciudadana en los procesos y decisiones más importantes del

territorio. Finalmente, este tipo de territorios cuenta con una institucionalidad pública y privada fuerte. Si bien no encontramos un territorio con todas estas características, sí existen algunos que van proyectándose en esa dirección.

Con la definición anterior, veremos una acción recíproca de fortalecimiento entre territorio y política pública y cómo esta última puede enriquecer al territorio; pero también veremos cómo un territorio organizado y eficiente, está en mejores condiciones para participar, ejecutar, evaluar y ejercer la contraloría social de las políticas públicas.

Organización eficiente del territorio

- La política pública debe contribuir a fortalecer la capacidad y competitividad del territorio, ello significa conocer sus procesos claves más importantes y volcar esa capacidad múltiple del territorio a favor de la implementación eficiente e innovadora de las políticas públicas.
- Este tipo de territorios trabaja en redes: económicas, sociales, culturales, ambientales, comunitarias, sectoriales, y ello significa otro nivel y calidad organizativa que requiere de la institución rectora, una estrategia particular de implementación de la política que se apegue a las características de este tipo de territorios.

Ejecución de la inversión pública en el territorio

Este proceso debe estar respaldado con los compromisos adquiridos en la fase de planificación por los Gobiernos locales, instituciones del Órgano Ejecutivo con responsabilidad de inversiones, préstamos y cooperación financiera y técnica, nacional e internacional. Es necesario que todas estas modalidades de apoyo financiero y técnico sean conocidas, coordinadas y monitoreadas por la entidad rectora de la política pública.

El punto de partida para la asignación de inversión pública, radica en tener el costo de implementación de la política pública. Este presupuesto debió haberse hecho en la etapa de planificación de la política pública y en esta fase debe monitorearse la programación de la ejecución de la inversión pública y privada planificada.

En esta etapa, el seguimiento permanente de la inversión se vuelve estratégico pues de la efectividad de esta medida depende la

implementación de lo planificado para la política, además, debe realizarse de manera objetiva y transparente.

Es importante que exista coordinación directa del ente rector de la política pública con las unidades de planificación y financieras de las instituciones, de tal forma que estén pendientes de los ajustes que pudieran necesitarse en el proceso de ejecución.

Ejecución de la inversión pública en el territorio

- La entidad rectora debe tener una clara programación de la inversión pública relacionada con la política; ello implica un esfuerzo de coordinación con todas las instituciones del Ejecutivo que tienen compromisos con la política pública. Esto solo podrá ser posible si se genera un sistema de información relacionado con este esfuerzo, que sea alimentado permanentemente por cada una de las instituciones.
- El otro elemento indispensable es la incorporación de los actores claves del territorio, relacionados con la política en el seguimiento de los lineamientos e inversiones que establece la política pública (para esta acción puede aprovecharse el software que se utilice para el seguimiento de la inversión pública).

Monitoreo y mecanismos de ajuste

El seguimiento y monitoreo es el que da las pautas para la realización de ajustes a la implementación de la política pública. Se deberán establecer los mecanismos de ajuste en términos de resultados, inversiones, indicadores, etc., que permitan revisar lo planificado y lo ejecutado y definir con mayor precisión el avance en la implementación de la política; pero sobre todo, la contribución que se hace al territorio. En este sentido, es importante que el proceso de alimentación del sistema de información sea permanente y confiable.

Además, es indispensable crear espacios interinstitucionales para el monitoreo y seguimiento de la implementación de la política pública a fin de revisar y ajustar metas, indicadores, etc.

Es necesario clarificar de manera anticipada cuáles serán los procesos y mecanismos de monitoreo y ajuste que se impulsarán para medir los avances

de procesos y los impactos que se han generado con la implementación de la política en determinados territorios.

Monitoreo y mecanismos de ajuste

- Al inicio de la implementación de la política pública ya debe existir el sistema informático de monitoreo y seguimiento de la misma, de tal forma que este seguimiento a la ejecución de la política pública permita ir haciendo los ajustes correspondientes.
- Establecer los mecanismos de ajuste en términos de resultados, inversiones, indicadores y variables que se hayan previsto en la planificación de la política pública.
- Generar los espacios de seguimiento interinstitucional a la fase de implementación de la política pública. Este mecanismo permanente de seguimiento posibilitará una buena ejecución de la política pública.

Comunicación transparente

En todo el ciclo de la política pública, intervienen y participan en sus diferentes fases, una cantidad importante de actores nacionales y territoriales; sin embargo, la responsabilidad del Gobierno es dar a conocer las políticas públicas a toda la ciudadanía como un derecho. Adicionalmente, informar a la población permite que esta tenga conocimientos y datos sobre la gestión que realiza el servidor público y el Gobierno. Por estas razones la comunicación en todas las fases de la política pública es clave, particularmente, la información en la fase de ejecución de acciones e inversiones.

Para este proceso se debe hacer un análisis de los diferentes tipos de medios de comunicación a fin de identificar aquellos que llegan con mayor facilidad al público en general, pero particularmente a los actores vinculados con la política pública. Así también, es importante que la información y datos que se entreguen a la ciudadanía sean de calidad y centrados en mensajes claves, trasladados con claridad y periodicidad.

Por otra parte, también son indispensables los mecanismos de comunicación entre las instituciones del Órgano Ejecutivo y, la comunicación hacia afuera con los Gobiernos locales, liderazgos empresariales, productores, académicos, asambleas ciudadanas, oenegés y demás participantes en la construcción y ejecución de la política pública.

No hay que olvidar que sobre todos ellos recae la responsabilidad de participar en la ejecución y el monitoreo de la implementación de la política pública y, principalmente, de vigilar que sea una ejecución eficiente, eficaz y transparente.

Comunicación transparente

- Diseñar y ejecutar una estrategia de comunicación hacia los diferentes públicos, que facilite el conocimiento del avance de los procesos de implementación de la política pública.
- Garantizar la información y datos de calidad que posibiliten desarrollar la confianza ciudadana y mensajes que permitan visualizar los avances en la ejecución de la política.
- Establecer los mecanismos de comunicación relacionados con: a) los espacios de coordinación interinstitucional, b) los actores del territorio que participan en el proceso de construcción y ejecución de la política pública y, c) la comunicación en general hacia la ciudadanía.

FASE 4: EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

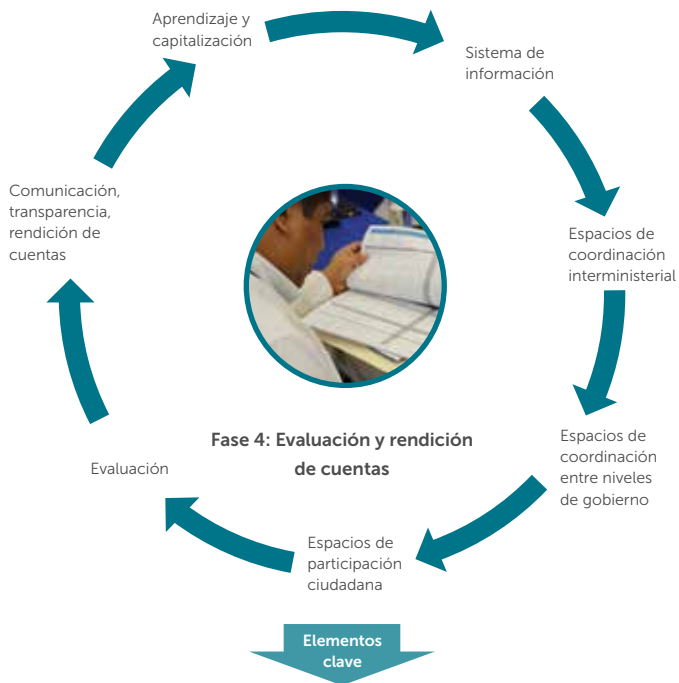
El propósito es tener una doble mirada sobre cómo se están haciendo las cosas: la institucional y la territorial:

En la institucional, nos 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 gente 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; ya que al final de su implementación, se espera reducir brechas sectoriales en los territorios, así como mejorar la calidad de vida de la gente.

La participación de los actores locales en los procesos de evaluación es clave para la sostenibilidad de los procesos relacionados con la política en el territorio, el aprendizaje, la gestión del conocimiento colectivo con la población y la rendición de cuentas.

Lineamientos generales



Sistema de información territorial

Los sistemas de información territorial deben estar listos para generar información cuantitativa permanente y actualizada en todas las fases de la política pública.

No existe actualmente, un método o instrumento que permita medir y evaluar el uso de las estadísticas para el diseño de las políticas públicas. La evaluación del desarrollo estadístico de los países se ha concentrado principalmente, en medir la capacidad de producción, educación, salud, etc., pero el desafío es llegar a medir el uso de las estadísticas para sustentar las políticas públicas basadas en evidencia. A pesar de ello, es necesario confrontar estos resultados con información directa proveniente de investigaciones, encuestas u otro instrumento similar, que permita conocer el grado en que los Gobiernos utilizan las estadísticas para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Estos instrumentos pueden ayudar a conocer el nivel de impacto de la política pública sobre los territorios y sobre la gente.

Los sistemas de información territorial deben estar armonizados y articulados al sistema de información nacional que ha diseñado la SETEPLAN.

Sistema de información territorial

- Retomar información del SIT para evaluar los indicadores diseñados;
- Evaluar el estado actual con respecto a la línea base o el estado inicial de la política pública;
- Evaluar el avance de la implementación de la política pública, mediante instrumentos apropiados para ello (encuestas, entrevistas, investigaciones, etc.);
- Revisar y diseñar un instrumento que facilite medir el avance de la implementación de la política y que pueda ponerse a disposición de la gente en el territorio como parte del proceso de rendición de cuentas.

Espacio de coordinación interministerial

Las instituciones responsables de la ejecución de la política pública, bajo el liderazgo de la institución rectora deberán realizar evaluaciones,

considerando las responsabilidades adquiridas mediante el diseño y la ejecución de la política pública y la línea de base construida.

Estas evaluaciones son importantes para conocer los avances, compromisos e impactos de la acción del Gobierno sobre los territorios. Hacer una evaluación de costo-beneficio, de la política pública que se analiza, permite conocer si los beneficios esperados constituyen un retorno social y económico aceptable sobre la inversión y los costos estimados, como por ejemplo para una obra o un proyecto social.

Las evaluaciones deben permitir la gestión de conocimiento institucional pero también territorial, es decir, aprovechar que se enriquece la institución y la colectividad territorial participante en la política pública.

Espacio de coordinación interministerial

- Deben establecerse los mecanismos y períodos de tiempo de evaluación interministerial; esta evaluación debe realizarse bajo la coordinación de la institución rectora de la política; considerando las responsabilidades institucionales adquiridas mediante el diseño y la ejecución de la política pública.
- Establecer la metodología que permita que las jornadas de evaluación recojan el conjunto de resultados y lecciones aprendidas institucionales y del conjunto de instituciones del Gobierno que tienen responsabilidades con la política pública.

Espacio de coordinación entre niveles de Gobierno

La responsabilidad de la política pública es fundamentalmente del Gobierno central; sin embargo, municipios o asociaciones de municipios pueden tener interés en contribuir en la implementación de esta, dada la importancia para su territorio. En estas circunstancias será clave realizar una jornada de evaluación en la que no solamente se consideren los avances en la ejecución, sino también los esfuerzos de coordinación entre niveles de Gobierno para implementar la política pública en el territorio.

Estos espacios no deben confundirse con los espacios de rendición de cuentas, ya que lo más importante es la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de Gobierno para la implementación de la política pública.

La coordinación y cooperación entre niveles de Gobierno puede conllevar acuerdos políticos y financieros, ya que ambos adquieren compromisos para que la política pública se implemente, tal puede ser el caso de la necesaria inversión pública nacional y local para cumplir un objetivo. Este debe ser el marco y el espíritu de las evaluaciones en los territorios, es decir, hasta dónde el Gobierno central trabaja de la mano con los Gobiernos locales para lograr el desarrollo y la competitividad del territorio.

Espacio de coordinación entre niveles de Gobierno

- Es clave crear los espacios de coordinación y cooperación entre niveles de Gobierno con el propósito de llegar a acuerdos técnicos, políticos y financieros. Esto, en vista de que los niveles de Gobierno adquieren compromisos para que la política pública se implemente en el territorio, ya sea de jurisdicción municipal o microrregional (asociatividad municipal).
- Estos espacios de coordinación y cooperación entre niveles de Gobierno también requieren ser evaluados. Sus resultados positivos pueden ser un estímulo para fortalecerlos y ofrecer mejores rendimientos para la población. Se requiere trabajar una metodología apropiada para evaluar procesos en los que se interviene y hay responsabilidad de ambos Gobiernos.

Espacio de participación ciudadana

La metodología de territorialización del Estado establece que la participación ciudadana debe estar presente en todo el proceso de la política pública: diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación. En este sentido, la ciudadanía tiene un papel activo y de corresponsabilidad para evaluar los resultados de la aplicación de la política ya que ejerce la contraloría social; pero a la vez puede informar sobre las contribuciones de la política a la comunidad. Este tipo de integración entre Gobierno y ciudadanía es una expresión no solo de apropiación de la política pública; sino que también refleja una ciudadanía de mayor calidad, con capacidad y compromiso de contribuir a la sostenibilidad de la política en su territorio.

Espacio de participación ciudadana

- En la etapa de evaluación deben generarse los espacios para compartir los resultados de la implementación de la política pública con la ciudadanía o actores directamente vinculados a la misma.
- Debe establecerse una metodología que permita no solamente informar, sino recibir opiniones, percepciones y valoraciones de la población sobre cambios en su vida. Este tipo de evaluación es medular pues estará midiendo la eficacia de la política pública que se está implementando.

Evaluación

Luego de tener los resultados de: a) las jornadas de evaluación entre la institución rectora y las instituciones del Órgano Ejecutivo con responsabilidad en la ejecución de la política pública, b) los resultados de la evaluación realizada entre los niveles de Gobierno nacional y local y c) los resultados de la evaluación con la ciudadanía; se realiza la reunión de evaluación final liderada por la institución rectora de la política pública y se extraerán las conclusiones y lecciones aprendidas para efectuar los ajustes y toma medidas para mejorar la ejecución.

Será importante también sacar algunas valoraciones sobre la metodología de territorialización de la política pública, para determinar si en verdad está permitiendo cumplir los principios y propósitos de la misma, particularmente, los relacionados con la integración y articulación interinstitucional, y de coordinación entre niveles de Gobierno con los diversos actores del territorio y la participación ciudadana.

Evaluación

- Establecer los espacios de evaluación interministerial entre niveles de Gobierno, y con los actores locales, como pasos previos de evaluación a la jornada de evaluación, ya sea esta de carácter intermedia o evaluación final de la política pública.
- Establecer la metodología adecuada para trabajar con los actores nacionales y locales, de tal forma que la evaluación se realice con una mirada positiva y constructiva que facilite el encuentro de visiones o puntos de vista y se tomen acuerdos y ajustes a los procesos para avanzar en la ejecución de la política pública.

Comunicación, transparencia y rendición de cuentas

La evaluación de una política pública tiene sentido cuando se ha estado informando permanentemente sobre los avances de las obras, procesos, inversiones que se están realizando en el territorio; de lo contrario, la población no tendrá el sentido de pertenencia y corresponsabilidad de la política pública.

Debe establecerse el mecanismo permanente de comunicación con los actores directamente relacionados con la política pública, a través de plataformas informáticas para que ellos estén informados y dando constante seguimiento a la aplicación de la política pública.

La responsabilidad institucional no se limita solamente a la ciudadanía o actores locales directamente relacionados con la política pública que se evalúa. Hay responsabilidad con la ciudadanía en general de los territorios, y por ello, la institucionalidad debe abrirse para rendir cuentas en un sentido más amplio, utilizando los medios y modalidades de comunicación apropiados.

Se debe buscar que la población en general se entere y pueda opinar sobre lo que el Gobierno está haciendo en el territorio. En este sentido, también es importante comunicar los resultados y el proceso de implementación de la política al resto de la ciudadanía que no ha participado en ninguna fase de la misma.

Comunicación, transparencia y rendición de cuentas

- Establecer mecanismos de comunicación directa a través de plataformas informáticas para que los actores locales estén informados sobre la implementación de la política pública y den seguimiento permanente a la aplicación de la política pública.
- Establecer la estrategia comunicacional y los mecanismos que permitan llevar a la ciudadanía, información y mensajes sobre los avances y lo realizado por el Gobierno en el territorio.
- Realizar procesos de rendición de cuentas relacionados con la política pública a nivel nacional y territorial.

Aprendizaje y capitalización

La gestión del conocimiento del proceso de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de la política pública permitirá un aprendizaje y una acumulación importante, institucional y social. La sistematización de estos procesos es fundamental para recopilar el aprendizaje y presentar los resultados y experiencias tanto positivas como negativas, que permitan un proceso de mejora en todos los actores: institución rectora y demás entidades vinculadas a la política pública, organizaciones sociales, empresarios, productores, universidades, oenegés y otros.

Aprendizaje y capitalización

- Planificar la sistematización de las políticas públicas que se territorialicen,
- Incorporar el aprendizaje de todos los procesos de la política pública.

