

Artículo de Investigación

Política de desarrollo social y desempeño socioeconómico en la provincia de Morona Santiago, Ecuador

Social development policy and socioeconomic performance in the province of Morona Santiago, Ecuador

 MEDINA-SHARUPE, Thalía

Universidad Católica de Cuenca, Macas, Ecuador

 VALLEJO-YUCCI, Timoteo

Universidad Católica de Cuenca, Macas, Ecuador

Autor corresponsal: tjmedinas40@est.ucacue.edu.ec

Recibido: 27-07-2021; Aceptado: 21-10-2021; En línea: 12-12-2021

 DOI: <https://doi.org/10.25214/27114406.1165>

Cómo citar este artículo:

Medina-Sharupe, T. & Vallejo-Yucci, T. (2021). Política de desarrollo social y desempeño socioeconómico en la provincia de Morona Santiago, Ecuador. *IPSA Scientia, revista científica multidisciplinaria*, 6(4), 38-59. <https://doi.org/10.25214/27114406.1165>

Resumen -La política social constituye una herramienta para impulsar el desarrollo socioeconómico en regiones atrasadas. Este artículo tiene como objetivo analizar la relación entre la política de desarrollo social y el desempeño socioeconómico desde el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Morona Santiago en el período 2015-2019. La metodología de investigación es de nivel descriptivo, con diseño documental bibliográfico, no experimental, y longitudinal. Entre los principales resultados, se halló que las innovaciones conceptuales respecto al significado de desarrollo social se han incorporado en el diseño de política pública desde el GAD provincial. La gestión del período incluyó programas y proyectos en los subsistemas económicos y sociales; sin embargo, se halló que la inversión de recursos financieros para la política social presentó una diferencia del 56% entre el monto planeado para el período completo y lo efectivamente ejecutado en el lapso, evidenciando un desfase entre la planeación y la ejecución. Además, los resultados del desempeño socioeconómico revelan que la provincia manifiesta brechas de desarrollo frente a los parámetros nacionales, sobre todo en la tasa de pobreza por ingresos que resultó 28% más alta en Morona Santiago. Se concluye que Morona Santiago aún tiene vigente una estructura económica y social rezagada, por lo que la política social debe continuar la formulación de proyectos de largo plazo e impacto en la sociedad.

Palabras clave: política social, desarrollo económico y social, planificación del desarrollo, políticas públicas, gestión pública, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, GAD Morona Santiago.

Abstract -Social policy is a tool to promote socio-economic development in backward regions. The objective of this study is to analyze the relationship between social development policy and socioeconomic performance from the provincial GAD of Morona Santiago in the period 2015-2019. The research methodology is descriptive level, with a bibliographic, non-experimental, and longitudinal documentary design. Among the main results, it was found that conceptual innovations regarding the meaning of social development have been incorporated into the design of

public policy since the provincial GAD. The management of the period included programs and projects in the economic and social subsystems; however, it was found that the investment of financial resources for social policy presented a difference of 56% between the amount planned for the entire period and what was actually executed in the period, showing a lag between planning and execution. In addition, the results of the socioeconomic performance reveal that the province shows development gaps compared to national parameters, especially in the income poverty rate that was 28% higher in Morona Santiago. It is concluded that Morona Santiago still has a lagging economic and social structure in force, so that social policy must continue the formulation of long-term projects and impact on society.

Keywords: social policy, economic and social development, development planning, public politics, public management, Development Plan and Territorial Ordering, GAD Morona Santiago.

Introducción

En la actualidad, el desarrollo desde la óptica social ocupa una atención notable en la agenda de académicos, organismos económicos multilaterales y formuladores de políticas. El enfoque de desarrollo social, centrado en la necesidad de "poner en primer lugar a las personas" (Grupo del Banco Mundial, 2019), se sustenta en el derecho de la sociedad a contar con cuestiones fundamentales para una vida de calidad en el ser humano, como ingreso decente, alimentación, salud, educación, vivienda, empleo y seguridad social, entre otros (Organización de las Naciones Unidas, 1995).

Este giro hacia lo social en el paradigma de desarrollo surge frente a las condiciones socioeconómicas desfavorables, como la elevada pobreza, el alto desempleo o informalidad, y la carencia de acceso adecuado a educación o servicios de salud (Organización de las Naciones Unidas, 1995), que están presentes en distintos grados y magnitud dentro de un país, configurando además brechas regionales en niveles de vida y bienestar material. Así, se contempla que un mejor desempeño en las condiciones socioeconómicas, mediante las dimensiones señaladas, conduciría a un incremento en el bienestar social.

Por consiguiente, el desarrollo social y sus dimensiones fundamentales se consideran de interés y utilidad común; de ahí que, su fomento debe apoyarse en la formulación y articulación activa, diferenciada y multinivel de políticas públicas, pero bajo un enfoque congruente con la necesidad de reducir las heterogeneidades dentro de una nación, para que los beneficios sean distribuidos con equidad territorial (Figuroa, 2012; Muñoz-Rojas, Martelo-Gómez & Ruiz-Cabezas, 2016). En Latinoamérica, este enfoque de desarrollo y de régimen de bienestar ha supuesto cambios en las formas de gobierno, representando un reto en la gestión de los gobiernos subnacionales (Toala, Toala, Cedeño & Guillén, 2016).

Lo antes expuesto se distingue en Ecuador, donde existen diferencias entre sus regiones y provincias, al tiempo que se han promovido cambios constitucionales (Asamblea Constituyente de Ecuador - ACE, 2008) contemplados en una nueva visión del desarrollo ecuatoriano para abarcar la cuestión social con un enfoque de equilibrio territorial, a partir de la planificación mediante políticas públicas a cualquier nivel de gobierno. En ese contexto, una de las provincias rezagadas a nivel de condiciones socioeconómicas es Morona Santiago, ubicada en el oriente del país.

La provincia tiene bajo nivel de producción y de diversificación productiva, constituyéndose algunas condiciones atrasadas de desarrollo en comparación al país. En el año 2019, según datos del Banco Central del Ecuador (2021), Morona Santiago tuvo un PIB, medido por el Valor Agregado Bruto (VAB) nominal, equivalente a 474.181 miles de dólares, mientras que la economía nacional en su conjunto alcanzó un PIB nominal de 100.871.577 miles de dólares, es decir, la provincia aportó aproximadamente 0,5% del PIB corriente del país. Así mismo, la industria manufacturera, uno de los sectores que dinamiza el desarrollo (Nievecela, Covri & Castillo, 2021), está restringida a alimentos procesados y apenas significó 2,5% de la producción total en el año 2019.

Este atraso relativo de la provincia continúa afectando el bienestar de su población, ameritando mayor atención con políticas públicas para el desarrollo social desde un enfoque multidimensional y desde los gobiernos subnacionales. Hecha la observación anterior, el esfuerzo por lograr mejoras debe basarse en estrategias y gestión de políticas públicas. Bajo esta premisa, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), para promover el desarrollo social y equitativo de las regiones ecuatorianas, otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) atribuciones para que las provincias y cantones ejerzan, desde su espacio de poder, acciones tendientes a generar un mejor desempeño socioeconómico y bienestar de la población, con acciones dirigidas a las personas y a diferentes subsistemas.

Los intentos de mejorar el desempeño socioeconómico en la provincia no son nuevos; con todo, no existe suficiente literatura académica que aborde la relación entre la experiencia reciente en políticas públicas de desarrollo social y la dinámica seguida por el desarrollo socioeconómico. El presente artículo intenta abordar ese vacío, estudiando los esfuerzos hechos desde el GAD provincial. Esta necesidad deriva, por una parte, de las condiciones prevalentes, así como del reto que significa brindar un aporte al respecto considerando los nuevos cambios y orientaciones de política desde lo nacional hacia lo local. Por lo expuesto, este artículo tiene como objetivo analizar la relación entre la política de desarrollo social y el desempeño socioeconómico desde el GAD provincial de Morona Santiago en el período 2015-2019.

Bases Teóricas

Institucionalidad del desarrollo social en Ecuador

Durante los años noventa del siglo pasado, muchos países en América Latina, entre ellos Ecuador, ejecutaron programas ortodoxos de ajuste estructural y estabilización, en el contexto de un modelo de desarrollo basado en lo económico, cuyas principales políticas derivaron en severas consecuencias sobre las condiciones socioeconómicas de la población (Monroy, 2021). Estas fórmulas de desarrollo apoyadas en el mercado, estimularon un crecimiento económico excluyente, que no se tradujo en progreso social, ni resolvió las inequidades (Cómbita & Pérez, 2020; Rojas, 2020). Además, no garantizaron la satisfacción de los derechos sociales y económicos fundamentales de las personas, ni consideraron el rol que podía jugar el Estado en el fomento y en las garantías de esos derechos (Torres, 2021).

Por las consideraciones expuestas, entre la última década del siglo pasado y la primera del actual, se comienza a replantear el enfoque de desarrollo eminentemente económico hacia

elementos exo-económicos, procurándosele espacio a la interacción y complementariedad mercado-Estado. De esa forma, se desprende una perspectiva que considera al desarrollo como un proceso multifacético y holístico, donde el interés último del fenómeno radica en la sociedad, reflejada en las personas y su existencia social, y no los objetos como el mero incremento del PIB (Medina & Flores, 2020; Astroulakis, 2013; Organización de las Naciones Unidas, 1995). Como resultado, se incorpora la importancia de atender, desde una óptica social, aspectos como la integración social a través de mejoras en educación, salud y empleo, y mediante la disminución de problemas socioeconómicos, como la pobreza, el desempleo, la marginación social, entre otros.

De ese modo, el desarrollo social queda atado a los esfuerzos teóricos y normativos realizados para considerar factores económicos, humanos, sociales, ambientales, políticos, entre otros, en el significado de desarrollo, así como en su caracterización desde las dimensiones señaladas (Fontela & Guzmán, 2003; Midgley, 2013; Lugo, 2016; Cárdenas & Michel, 2018; Medina & Flores, 2020). Posteriormente, el desarrollo social quedaría integrado en las agendas de planificación y políticas de desarrollo de los países, compromiso plasmado en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente con los objetivos 1 y 10.

Tabla 1: Algunos elementos del desarrollo en la Constitución de Ecuador

Art.- Núm.	Descripción
3, 5to.	Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al “buen vivir”
3, 6to.	Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización
263, 1ero.	Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. (...)
275	El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del <i>sumak kawsay</i> . El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente
280	El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores
283	El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir (...)
293	La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía

Fuente: elaboración propia, a partir de Constitución de la República del Ecuador (ACE, 2008).

En Ecuador, este paradigma y régimen de bienestar es incorporado en la nueva concepción promovida a partir de los cambios institucionales y del modelo económico y social llevado a cabo mediante la Asamblea Constituyente que derivó en una nueva Constitución de la República del Ecuador promulgada en el año 2008.

La Tabla 1 presenta los principales artículos que, a nuestro juicio, sintetizan los elementos claves del modelo de desarrollo del país y sus regiones desde una óptica social, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y las condiciones socioeconómicas de la población (ACE, 2008). En ella se observa que la Constitución de 2008 institucionaliza como deber primordial del Estado la planificación y promoción del desarrollo, con énfasis en lo social partiendo del concepto de “buen vivir” (artículo 3, numeral 5), y desde gobiernos subnacionales, tras la idea de conferir atribuciones constitucionales a las autoridades con espacio de poder en los territorios que forman el país (artículo 3, numeral 6).

Dicho enfoque de desarrollo debe garantizar el principio constitucional del buen vivir como su eje central y como derecho (artículo 275), en sus componentes o dimensiones más resaltantes: educación, salud y alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social, ambiente sano, entre otros, asumidas de interés público y como derecho de las personas y la sociedad ecuatoriana¹. Por lo tanto, es tarea del Estado la garantía del ejercicio de los mismos bajo el precepto de justicia social. Además de lo antes expuesto, se destaca el carácter del sistema económico ecuatoriano como social y solidario, según el artículo 283, donde el ser humano es explícitamente reconocido como sujeto y fin del desarrollo (ACE, 2008).

Paralelamente, Sabando & Sabando (2021) exponen que esta constitución asume entre sus transformaciones un modelo de descentralización de competencias del Estado, con la finalidad de que los GAD en Ecuador acojan roles para la búsqueda de soluciones a las necesidades propias de los territorios y el bien común de las poblaciones, todo ello regido por los Planes Nacionales de Desarrollo, como lo conviene el artículo 280. Finalmente, la distribución de recursos y su ejecución deben orientarse por los planes de cada provincia, y estos a su vez enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como se ve en el artículo 293 (ACE, 2008).

En otros términos, los derechos están consagrados en la constitución y garantizan el camino hacia el desarrollo social; empero, el PND es el instrumento disponible para concretar la garantía de derechos en un marco de política pública (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades, 2017). Actualmente, la planificación y el cumplimiento de los objetivos de este régimen de desarrollo en Ecuador y sus regiones tiene entre sus instrumentos el Cuarto Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida, que se encauzó partiendo de los planes previos, como el “Plan Nacional para el Buen Vivir de 2013-2017” (Senplades, 2017).

De forma sucinta, el Plan Toda una Vida orienta las políticas y se respalda en la búsqueda constante del bien común, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial (Senplades, 2017). El plan parte de tres Ejes Programáticos, a saber: 1) Derechos para todos durante toda la vida; que posiciona al ser humano como sujeto de derechos a lo largo de todo el ciclo de vida, y promueve la implementación del Régimen del Buen Vivir; 2) Economía al

¹Una exposición amplia de estos derechos se encuentra en la Constitución, capítulo segundo, artículos del 12 al 34.

servicio de la sociedad; en línea con la definición constitucional del sistema económico ecuatoriano como de economía social y solidaria; y 3) Capacidades sociales y estatales para fortalecer el tejido social y la existencia de un Estado democrático para el bien común (mas sociedad, mejor Estado); en el que se justifica la existencia del Estado conforme sea su labor para garantizar los derechos, individuales y colectivos, de las personas.

De igual forma, contiene nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, siendo el primero de ellos el más resaltante por los fines de este estudio: “garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas” (Senplades, 2017); puesto que sus políticas, indicadores y metas se encuentran próximos al desarrollo social, acorde con la idea de buen vivir. Así mismo, uno de los pilares destacado es el de desarrollo equitativo, para la reducción de las brechas territoriales como forma de justicia social y territorial. De acuerdo con Toda una Vida, el territorio es el espacio donde deben concretarse las propuestas encaminadas a implementar el modelo de desarrollo.

Todo ello es pertinente para ubicar a las regiones atrasadas en el contexto de los planes nacionales, puesto que constituye una guía para la configuración de los presupuestos de los GAD en línea con lo fijado en el plan de desarrollo y ajustados a los planes propios de cada provincia. Resumiendo, el enfoque de desarrollo social actualmente vigente queda enmarcado por la institucionalidad que le otorga: 1) la Constitución, y 2) el PND; pero, se propicia e implementa, desde el punto de vista de la política, a través de un enfoque de descentralización que reconoce a los GAD para ejecutar la política social, esto es programas y proyectos, conforme a las necesidades de sus poblaciones.

Desarrollo social en los objetivos estratégicos del PDOT de la prefectura Morona Santiago

Uno de los problemas calificado como políticamente público lo constituyen las menores condiciones socioeconómicas en ciertas regiones. Acorde con la institucionalidad vigente en Ecuador, el problema del desarrollo social es concebido como un problema de derechos (socioeconómicos) insatisfechos, que se puede reducir mediante la provisión de bienes públicos. Lo anterior se relaciona con la proposición normativa de que el Estado intervenga con políticas públicas, para generar transformaciones cualitativas y cuantitativas en dimensiones relevantes para la vida de las personas (Fernández, 2017; Fuenmayor, 2014).

A ese respecto, el sector público puede ser un actor importante en la transformación de la sociedad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005). Empero, detrás de toda política pública existe una inclinación ideológica y una perspectiva de lo que debe ser la sociedad, cómo esta debe comportarse, y cómo se abordan las múltiples necesidades que tienen. Como resultado, la política pública estará supeditada a lo que el Estado y la sociedad perciben como desarrollo.

De ese modo, Rojas (2020) sostiene que “la participación en los procesos de definición de políticas públicas implica la disputa entre diferentes modelos de sociedad, así como entre las distintas concepciones ideológicas y políticas que le dan sentido a la vida en sociedad” (p.75-76). En esa línea, la tendencia actual del desarrollo está basada en la revalorización de lo social y de lo local (Lugo, 2016), de lo que emerge el interés por estudiar la política pública para el

desarrollo social en regiones y localidades. De conformidad con los razonamientos realizados, en Ecuador la política pública es un elemento clave en la concepción social del modelo de desarrollo vigente, conforme la visión estratégica contenida en la Constitución y los PND (Manzano, 2020).

En los marcos de las observaciones anteriores, la orientación tomada por la política pública de desarrollo social desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS) se fundamenta, primero, sobre la base de la garantía constitucional que gozan los derechos de la sociedad y las disposiciones que plantea la misma en materia de política social; en segunda instancia, en los Planes Nacional de Desarrollo, donde se desarrollan las líneas estratégicas, sin menoscabo de otras atribuciones. Concretamente, para cumplir con la normativa tras la aprobación del PND, los actores estatales deben desarrollar un conjunto de instrumentos de planificación que permitirán definir estrategias, programas y proyectos, a su vez articulados con las políticas y el cumplimiento de los grandes objetivos y metas nacionales (Senplades, 2017; Prefectura Morona Santiago, 2019).

En relación a Morona Santiago, los PDOT formulados e implementados por el GADPMS, están considerados como planes diferenciados, en el sentido que contiene una estrategia de desarrollo acoplada con la visión nacional, pero conservando una gestión próxima a las necesidades específicas que se reflejan en el diagnóstico del territorio provincial y sus comunidades. En esa línea, para definir las políticas y estrategias de desarrollo que incluyan elementos de corte socioeconómico, se toma en cuenta el PDOT de Morona-Santiago (PDOT-MS) del período administrativo 2015-2019, el cual a su vez representa una actualización del PDOT 2012-2030 (PLANDOT 2012-2030) (Prefectura Morona Santiago, 2019).

El PDOT-MS 2015-2019 proyecta para la provincia, en principio, un modelo de desarrollo territorial deseado (Prefectura Morona Santiago, 2019). Este a su vez se sustenta en unos objetivos estratégicos, los cuales derivan de los problemas identificados mediante diagnóstico en seis subsistemas, dos de los cuales abarcan lo económico y lo social. Esta visión del territorio provincial es construida para un período de quince años (en concordancia con el PDOT 2012-2030), y considera la disminución a mediano plazo de las brechas, siguiendo el enfoque del buen vivir como expresión del desarrollo social.

Para los problemas identificados en el diagnóstico territorial, cuya planificación y gestión es de competencia del GADPMS, se establecen los objetivos estratégicos de desarrollo, indicadores, metas y políticas públicas, para medir y realizar la gestión y ejecución de proyectos. La Tabla 2 menciona, conforme el PDOT-MS 2015-2019, los objetivos estratégicos previstos por la principal autoridad regional para los subsistemas de interés: social y económico, por sus vínculos con el desarrollo social (Organización de las Naciones Unidas, 1995).

En efecto, la información dispuesta en la Tabla 2 refleja que el desarrollo social está contenido en los objetivos estratégicos de la planificación del desarrollo que, constitucionalmente, debe asumir el gobierno de la Prefectura de Morona Santiago. Todos los objetivos estratégicos están vinculados con los dos primeros ejes de prioridad nacional en el Plan Nacional para el Buen Vivir de 2013-2017 denominados: 1) Estrategia Nacional para la Igualdad y la erradicación de la pobreza, y 2) Estrategia Nacional para el cambio de la matriz productiva.

Tabla 2: El desarrollo social en los objetivos estratégicos de la Prefectura de Morona Santiago

Subsistema	Objetivos estratégicos de desarrollo en Morona Santiago	Políticas públicas
Socio-cultural	<p>1) “Fortalecer las actividades productivas a través de procesos de diálogo de saberes entre el pueblo mestizo y las nacionalidades para mejorar la soberanía y seguridad alimentaria” (p. 16).</p> <p>2) “Facilitar la inserción social de grupos de Atención Prioritaria, por medio de orientación, entretenimiento y formación en salud preventiva para que en su contexto contribuyan a mejorar los niveles de empleabilidad, productividad y asociatividad” (p. 16).</p> <p>3) “Disminuir las brechas socio-culturales entre el área urbana y la rural, ordenando el territorio mediante un plan vial de jerarquización de los asentamientos humanos (AH) en coordinación con los GAD municipales” (p. 7).</p>	<p>1) “Articular los proyectos de vida entre el pueblo mestizo y las nacionalidades para solucionar problemas sociales, etnoculturales, económicos y socioambientales” (p. 16).</p> <p>2.1) “Armonizar la convivencia entre mestizo y nacionalidades para contribuir a la soberanía y seguridad ciudadana” (p. 16).</p> <p>2.2) “Contribuir al buen vivir de la población rural, disminuyendo la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el acceso a servicios sociales” (p. 16).</p> <p>3) “Consensuar entre los GAD mecanismos de articulación enfocados a la complementariedad para un desarrollo territorial integral” (p. 16).</p>
Económico-productivo	<p>1) “Mejorar la productividad y competitividad del sector agro-productivo mediante la asociatividad y formación técnica de los actores en el fomento de cadenas de valor” (p. 7).</p> <p>2) “Impulsar el sector artesanal y turístico a través de la formación y asistencia técnica a emprendimientos y microempresas locales en el marco de la diversificación de la matriz productiva” (p. 7).</p>	<p>1) “Fortalecer el desarrollo de potencialidades para generar mano de obra calificada e inversión de capital del sector privado” (p.14).</p> <p>2) “Apoyar a microempresas locales para obtener calificación en la oferta (patente, tecnología) que responda a la demanda” (p. 15).</p>

Fuente: adaptación a partir de GAD Provincial Morona Santiago (2015).

A su vez, el primer eje se relaciona con el tema principal que envuelve la definición de desarrollo social, según los antecedentes que se ubican en la declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social de 1995. El segundo eje involucra la transformación estructural de la economía ecuatoriana, para lograr el desarrollo económico. Lo que sigue consiste en describir la política social sobre la base del diagnóstico y la planificación del desarrollo realizada desde el GADPMS, correspondiente con los objetivos estratégicos.

Materiales y Métodos

La presente investigación es de nivel descriptivo, con diseño documental bibliográfico, no experimental, y longitudinal. Como técnica de recolección de la información, se recurrió a la recopilación documental del Banco Central de Ecuador (2021), Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Compendio Estadístico 2016 (INEC, 2021), Boletines Estadísticos del Instituto Ecuatoriano de los Seguros Sociales (IESS), Senplades, informes del GADPMS (Prefectura Morona Santiago, 2019).

Como variables clave propias de la visión de desarrollo asumida en esta investigación, se abordó la cuestión considerando dos dimensiones: 1) la dimensión económica del proceso, por medio del ingreso, crecimiento económico, grado de industrialización y mercado de trabajo, principalmente

la cuestión del empleo productivo y el desempleo; 2) la dimensión social, mediante indicadores de salud, educación, pobreza, seguridad social y demográficos. La elección de estos indicadores atendió a la disponibilidad de datos para la provincia y el período 2015-2019.

Con respecto a las políticas analizadas, la población está constituida por todas las acciones de llevadas a cabo por la prefectura en el período indicado. Sin embargo, la muestra definitiva queda constituida por las políticas del subsistema social y las políticas en el subsistema económico-productivo. El criterio de inclusión de las mismas es su aproximación al concepto teórico de desarrollo considerado acá.

Definidas estas dimensiones y sus indicadores, se evalúa el desempeño socioeconómico a partir de los planteamientos y metodologías de Niembro (2012) y Suárez-Rodríguez (2019), que adoptan una combinación de indicadores para caracterizar y comparar el desempeño de un territorio desde lo que se denomina brechas del desarrollo, según las ecuaciones (1) y (2):

$$\text{BrechaR}_{pt} = \text{VID}_{pt} / \text{VID}_{nt} \quad (1)$$

$$\text{BrechaA}_{it} = \text{VID}_{pt} - \text{VID}_{nt} \quad (2)$$

La Brecha Relativa (BrechaR) en las condiciones socioeconómicas se calculan como el cociente entre el Valor del Indicador de Desarrollo (VID_p) en la provincia respecto al Valor del Indicador nacional (VID_n), en el período t (ecuación 1), donde los subíndices p y n reflejan los valores de Morona Santiago y Ecuador, respectivamente. Ahora bien, dependiendo de la naturaleza del indicador, se puede usar la forma de Brecha Absoluta (BrechaA) (ecuación 2), siendo la diferencia absoluta entre el VID_p menos el VID_n en un período t.

Tabla 3: Interpretación de resultados de las brechas de desarrollo

Brecha relativa $\text{BrechaR}_{pt} = \text{VID}_{pt} / \text{VID}_{nt}$		
Indicador	Mayor que uno	Menor que uno
Atributo positivo	Mejor condición	Peor condición
Atributonegativo	Peor condición	Mejor condición
Brecha absoluta $\text{BrechaA}_{it} = \text{VID}_{pt} - \text{VID}_{nt}$		
Indicador	Diferencia positiva	Diferencia negativa
Atributo positivo	Mejor condición	Peor condición
Atributo negativo	Peor condición	Mejor condición

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3 reseña las interpretaciones de los resultados de las brechas. La interpretación de la BrechaR depende del significado del indicador. En este caso, valores por encima de uno reflejan que el indicador de Morona Santiago se ubica por encima del nacional, mientras que el resultado sería menor a uno si el indicador para la provincia estudiada se ubica por debajo del nacional en el período considerado. Luego, si el indicador refleja una deficiencia y el resultado es mayor (menor) a uno entonces el desempeño o la condición prevaleciente en la provincia es peor (mejor) que el caso nacional. Una BrechaR mayor (menor) a uno en un indicador que mide una

cualidad o virtud del desarrollo estudiado estaría reflejando que la condición del territorio es superior (inferior) que el Nacional.

Por su parte, una brecha absoluta positiva (mayor a cero) refleja mejores condiciones en la provincia, respecto al caso nacional que se usa como punto de comparación, solo si el indicador contemplado recoge un atributo positivo del desarrollo. Por el contrario, si el indicador refleja un atributo o cualidad negativa del desarrollo, entonces la brecha absoluta positiva refleja condiciones inferiores en la provincia.

Resultados y Discusión

Política de desarrollo social desde el GAD provincial de Morona Santiago

La orientación y gestión de la política pública suscita interés por entender sí la misma, en efecto, es diseñada y ejecutada en función a las demandas de la sociedad y sus necesidades socioeconómicas (Torres, 2021). Tomando estas consideraciones y los preceptos que delimitan el desarrollo social en Morona Santiago, según el PDOT, se describen algunos elementos de la política social realizada por el GADPMS en el período.

En Ecuador se estipula una fase de gestión en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial; en otros términos, en el país se debe consignar un seguimiento y evaluación del PDOT, que dé cuenta de la gestión efectuada en el territorio considerado, al nivel de gobierno provincial. Con ello, se busca determinar el nivel de cumplimiento de lo planificado sobre lo ejecutado en programas y proyectos (Prefectura Morona Santiago, 2019), tomando en cuenta la necesidad de comprender si, en este caso, la política de desarrollo social desde el GADPMS estuvo apegada a los objetivos y metas inicialmente planteados para el lapso.

La política de desarrollo social desde el GADPMS se refleja en dos subsistemas: el socio-cultural y el económico. Respecto al primero de ellos, en el período de estudio solo atendió el objetivo estratégico “Facilitar la vinculación de Grupos de Atención Prioritaria por medio de orientación, entretenimiento y formación en salud integral para que se inserten socialmente y contribuyan a mejorar los niveles de empleabilidad, productividad y asociatividad”, vinculado al desarrollo del Eje 1 del Plan Toda una Vida. Dicho objetivo estratégico estuvo compuesto por tres programas y la misma cantidad de proyectos, los cuales en el transcurso del lapso muestran modificaciones.

Por su parte, el segundo programa presentó mejor gestión. Tomando como referencia una meta de 56.176 personas en los grupos de atención prioritaria (GAP), en el período completo fueron atendidas poco más de 145 mil personas, con lo cual se verifica que la meta ha sido superada en 2,59 veces la meta inicial. En adición, los proyectos llevados a cabo han sido de tipo social (posada, comedor, capacitación-emprendimiento, asesoría jurídica y ayudas técnicas-sociales) y relacionados con la salud (misiones humanitarias, misiones de especialidad y salud integral) (Prefectura Morona Santiago, 2019).

Por último, el tercer programa toma en consideración la población de niños y jóvenes de la provincia y el número de personas que forman parte del proyecto, arrojando un acumulado de 18,49% de meta cumplida, valor inferior al 25% acumulado previsto para 2015-2019. Conforme

con la información de la gestión realizada por la prefectura, en el período existen algunas debilidades como, por ejemplo, que los programas solo atienden un objetivo estratégico, los proyectos no están bien definidos, algunos problemas de medición adecuada de las metas, por mencionar los más relevantes. Adicionalmente, en el caso de la atención social y de servicios de salud, se sugiere que la meta sea 40% por año, y no acumulado. En ese sentido, el sobre cumplimiento de la misma arroja luces en torno a la capacidad que puede tener la provincia para ampliar la capacidad de atención en estos campos. La Tabla 4 presenta la información sobre lo efectivamente llevado a cabo en el período.

Tabla 4: Políticas en el subsistema social del desarrollo en Morona Santiago

Programa	1) Desarrollo de potencialidades de emprendimientos productivos	2) Servicios de asistencia social a grupos de Atención Prioritaria (GAP)	3) Generación de un ambiente intercultural en la convivencia
Proyecto	Implementación de la incubadora de emprendimientos (inclusión socio-económica)	Asistencia social a familias y comunidades rurales y urbano-marginal	Integración social, deportiva y cultural mediante la coordinación interinstitucional
Meta	Conformar 48 emprendimientos mediante capacitaciones brindadas por el GADPMS a las parroquias rurales de la provincia	Brindar asistencia social y médica al 40% personas de los GAP hasta el 2019	Integrar al 25% de la población de niños y jóvenes en actividades deportivas y culturales hasta el 2019
Indicador	# de emprendimientos conformados a través de las capacitaciones realizadas por el GADPMS	% de personas del GAP reciben asistencia social y médica	% de población de niños y jóvenes inmersa en actividades deportivas y culturales
Cumplimiento anual (%)	de 9,6 bienes de apoyo a emprendimientos anuales, se cumplió con el siguiente porcentaje: 2015: 83% 2016: 73% 2017: 104% 2018: 135% 2019: 73% período: 94%	56.176 personas que forman parte del GAP Personas atendidas en proyectos Sociales y de Salud por años: 2015: 28.046 (19,3%) 2016: 51.711 (35,59%) 2017: 31.848 (21,92%) 2018: 25.211 (17,35%) 2019: 8.489 (5,84%) período: 145.305 (100%)	Metas anuales del 5% por año, hasta acumular 25% en 2019. Considerando la población total de niños y jóvenes en la provincia comprendidos entre los 5 a 14 años del Censo 2010 se tiene un total de 42.074 personas, lo que daría para tener el 5% por año un total de 2.104 personas 2015: 1.274 pers. (3,03%) 2016: 1.266 pers. (3,01%) 2017: 2.361 pers. (5,61%) 2018: 1.679 pers. (3,99%) 2019: 1.198 pers. (2,85%) período: 7.778 pers. (18,49%)

Fuente: adaptación a partir de datos aportados por Prefectura de Morona Santiago (2019).

Por otro lado, el subsistema económico fue atendido siguiendo cuatro objetivos estratégicos del PDOT-MS 2015-2019, como se muestra en la Tabla 5. Para el primer objetivo estratégico señalado, se brindó un programa de innovación y transferencia tecnológica agropecuaria con criterio de sustentabilidad que sólo involucró la capacitación a 200 familias en el año 2018, y otro programa relacionado con la repotenciación de los suelos para la producción agropecuaria, donde hubo atención a 535, 225, 455 y 633 familias en cada año de 2015 a 2018, respectivamente.

Tabla 5: Políticas en el subsistema económico del desarrollo en Morona Santiago

Objetivos Estratégicos (OE) y sus programas	2015	2016	2017	2018	2019
OE1) Fortalecer actividades productivas sustentables a través de procesos de diálogo de saberes entre el pueblo mestizo y las nacionalidades, de acuerdo a las potencialidades de cada zona					
Programa Innovación y transferencia tecnológica agropecuaria con criterio de sustentabilidad				200	
Programa Repotenciación de los suelos para la producción agropecuaria	535	225	455	633	
OE2) Facilitar la vinculación de grupos de Atención Prioritaria por medio de orientación, entretenimiento y formación en salud integral para que se inserten socialmente y contribuyan a mejorar los niveles de empleabilidad, productividad y asociatividad					
Programa Fortalecimiento de la agricultura familiar de subsistencia	1.200 8,5%	3.550 25,6%	4.670 34,3%	500 4,17%	433 3,6%
OE3) Mejorar la productividad y competitividad del sector agro-productivo mediante la asociatividad y formación técnica de los actores en el fomento de cadenas de valor					
Programa Fortalecimiento de cadenas agropecuarias de valor	1.920	1.972	1.856	512	168
OE4) Impulsar el sector artesanal y turístico a través de la formación y asistencia técnica a emprendimientos y microempresas locales en el marco de la diversificación de la matriz productiva					
Programa Desarrollo de potencialidades de emprendimientos productivos		12	10	3	
Programa Desarrollo de potencialidades de emprendimientos de servicio turístico	5	20	81	20	

Fuente: adaptación a partir de datos aportados por Prefectura de Morona Santiago (2019).

El segundo objetivo estratégico atendido en este eje, según la información en la tabla, presenta un programa relacionado con el fortalecimiento de la agricultura familiar de subsistencia, cuya meta pretendió alcanzar un beneficio para el 20% de las familias rurales con beneficio del bono de desarrollo humano en sistemas de mejoramiento de la seguridad alimentaria. En la tabla se puede evidenciar el número y porcentaje de familias rurales que reciben el bono de desarrollo humano, a las cuales se les ha beneficiado bienes para el mejoramiento de la seguridad alimentaria. En 2015 se beneficiaron apenas 1.200 familias, un 8,5% del 40% esperado, al tiempo que en los siguientes dos años hubo un incremento en esta cobertura hasta el 25,6% y el 34,3% de las familias con bonos. No obstante, en el bienio 2018-2019 hubo una significativa reducción en la meta alcanzada para este programa.

En cuanto al objetivo estratégico “mejorar la productividad y competitividad del sector agro-productivo mediante la asociatividad y formación técnica de los actores en el fomento de cadenas de valor”, se elaboró un programa de fortalecimiento de cadenas agropecuarias de valor con una meta de 3.100 familias beneficiarias hasta el año 2019. En el período acumulado hasta el último año, se atendieron 6.428 familias, poco más del doble de la meta estipulada.

Finalmente, en relación al cuarto objetivo señalado en la tabla, se diseñaron dos programas con una gestión que arroja 25 familias beneficiadas con el desarrollo de potencialidades de emprendimiento productivo, y 126 emprendimientos entre 2015 y 2018 beneficiados con el programa de desarrollo de potencialidades de servicio turístico.

En general, la gestión arroja un cumplimiento de las metas propuestas para el primer objetivo estratégico de la tabla, en el subsistema económico. Sin embargo, en 2019 no hubo beneficiarios de los programas asociados, lo cual puede significar una ruptura en la continuidad de estos planes. El programa de fortalecimiento de la agricultura familiar de subsistencia cubrió un acumulado para el lapso de 76,17% de las familias con bonos de desarrollo humano. El tercer objetivo estratégico es el que arroja un mayor cumplimiento respecto a lo planeado hasta el año 2019 con el programa de fortalecimiento de cadenas de valor.

Seguidamente, la Tabla 6 recoge el presupuesto invertido en ambos subsistemas. En la tabla en cuestión se muestra la evolución por año de la inversión en cada componente, desagregada en codificado, comprometido y lo efectivamente devengado en cada año. En 17 proyectos del subsistema económico, se codificó un monto de 14.425.678,63 USD para el período completo, mientras que se comprometieron apenas 9.676.652,5 de ese monto codificado, una diferencia de 4.749.026 USD entre lo codificado y lo comprometido, indicando que no se logró llevar a efecto todas las actividades previstas para el periodo. La relación entre el valor comprometido y el devengado indica una inversión del 62,3%, es decir, se observa que no se logró devengar en su totalidad el valor comprometido en el período, sobre todo en el 2015.

Tabla 6: Montos de inversión (en USD) por subsistema, 2015-2019

Año	Económico productivo (17 proyectos)			Socio Cultural (3 proyectos)		
	Codificado	Comprometido	Devengado	Codificado	Comprometido	Devengado
2015	2.910.303,78	2.501.904,65	1.119.473,94	2.365.869,86	1.474.775,89	1.461.880,81
2016	2.538.774,39	1.753.081,70	1.304.512,63	2.079.431,62	2.023.566,42	2.009.577,72
2017	3.625.547,18	2.536.406,86	1.705.073,94	1.991.006,93	1.980.847,57	1.968.989,30
2018	3.071.339,92	2.107.319,76	1.500.665,36	2.180.739,99	2.169.907,51	1.969.706,63
2019	2.279.713,36	777.939,54	401.566,97	2.041.368,01	882.056,57	642.966,97
Período	14.425.678,63	9.676.652,51	6.031.292,84	10.658.416,41	8.531.153,96	8.053.121,43

Fuente: adaptación a partir de datos de la Prefectura de Morona Santiago (2019).

Con relación al subsistema sociocultural, con 3 proyectos, se codificaron para el período un monto de inversión de 10.658.416,4 USD, de los cuales se comprometieron 8.531.154 USD, lo que significa una diferencia de 2.127.262 USD entre el plan de inversión codificado y lo comprometido. Mientras tanto, de lo efectivamente comprometido, se devengó 94,4% en el periodo completo, siendo mayor la diferencia en los dos últimos años.

En resumen, se visualiza que la relación entre lo codificado (planificado) y lo devengado (ejecutado) a nivel general, es decir, en ambos subsistemas, en conjunto apenas se devengaron 56,1% de la inversión planificada para la política social. Esto evidencia un desfase entre la planeación y la ejecución, dando como resultado una gestión de programas y proyectos asociados al área social alejada de lo plasmado en los planes operativos anuales del GADPMS en cada año del período. De ese modo, la política pública de desarrollo social efectuada desde en Morona Santiago presenta algunas restricciones cualitativas, como definición no acorde de sus metas e indicadores, y cuantitativas, como reducción en los montos planificados de la inversión, pero además se observa disminución en lo comprometido y devengado, que se tradujo en una brecha entre lo planificado en estas áreas y la ejecución presupuestaria.

Caracterización del desempeño socioeconómico en Morona Santiago

El objetivo último de toda política pública en el ámbito social es mejorar las condiciones socioeconómicas de una población específica. En el Plan Toda una Vida, se llama la atención sobre las brechas socioeconómicas por áreas geográficas, que se manifiestan con mayor intensidad en las provincias de la Amazonía (Senplades, 2017), por lo cual merece prestar atención a la evolución comparada del desempeño de Morona Santiago entre 2015 y 2019.

En efecto, la caracterización se brinda con un conjunto de indicadores socioeconómicos congruentes con la fundamentación del concepto, y siguiendo la metodología de brechas. A continuación, se describen los hallazgos en relación a las brechas en cada subdimensión del desarrollo. Los resultados hallados para caracterizar el desempeño socioeconómico reflejan una brecha desfavorable para la provincia Morona Santiago, frente a la realidad nacional.

Dimensión económica

La Tabla 7 brinda las estimaciones para las brechas en las condiciones económicas de Morona Santiago frente a Ecuador, a partir de seis indicadores para las condiciones económicas; específicamente, el ingreso medio por habitante, la tasa de variación del ingreso medio, el porcentaje del Valor Agregado Bruto (VAB) de manufacturas dentro del VAB total, y tres relacionados con el mercado de trabajo.

Tabla 7: Brechas en las condiciones económicas

Indicador	Brechas en los indicadores económicos (Morona Santiago respecto a Ecuador)											
	Brecha Relativa (ecuación 1)						Brecha Absoluta (ecuación 2)					
	2015	2016	2017	2018	2019	Prom.	2015	2016	2017	2018	2019	Prom.
Ingreso medio por habitante (USD)	0,46	0,46	0,48	0,46	0,42	0,45						
Tasa (%) de variación del ingreso							15,1	-0,4	4,5	-3,3	-8,2	1,5
Manufacturas (% del VAB)							-13,4	-13,2	-13,3	-13,1	-13,2	-13,3
Tasa (%) desempleo							-2,5	-3,4	-3,2	-2,2	-2,3	-2,7
% de Empleo Adecuado/Pleno							-16,8	-14,5	-13,8	-13,0	-16,0	-14,8
Tasa (%) subempleo							4,5	-1,5	-0,4	-4,9	-6,2	-1,7

Fuente: elaboración propia. Nota: Se aproximaron algunos resultados a un decimal, Prom. indica el promedio del período.

El contexto económico se puede evaluar mediante el ingreso medio por habitante, aproximado como el VAB dividido entre la población. El ingreso por habitante de la provincia en 2014 fue de 2.587 USD, evidenciando desde entonces una disminución neta hasta alcanzar la cifra de 2.466 USD en el año 2019, con un valor máximo correspondiente al año 2017 (2.752 USD). Respecto al VAB por habitante para el caso Nacional, el mismo pasó de 5.654 USD en el año 2015 hasta 5.842 USD en el 2019, un aumento neto de 188 USD en valor absoluto al final del período.

Como consecuencia, estos desempeños se tradujeron en un ligero descenso del ingreso por habitante de Morona Santiago relativo al nacional. Al aplicar la ecuación (1) y (2), según sea el

caso, se encontraron los siguientes resultados (Tabla 7) que reflejan las brechas en las condiciones socioeconómicas de Morona Santiago. En el caso del ingreso por habitante, el mismo pasó de representar 46% del valor nacional en 2015 a 42% en 2019, reflejando un retroceso o empeoramiento frente al contexto nacional.

En tal sentido, la brecha relativa promedio del período sugiere que el ingreso por habitante de Morona Santiago es menos que la mitad del valor de Ecuador, por lo que la provincia se encuentra rezagada frente al contexto nacional en cuanto a ingresos. El retroceso más fuerte se presentó en el año 2019. La variación positiva más significativa se muestra en 2017 donde el ingreso relativo recortó dos puntos en la brecha respecto al país, respecto al año anterior.

El incremento de la brecha relativa del ingreso por habitante de Morona Santiago se debió al menor crecimiento del VAB por habitante en comparación al crecimiento del país. Se observa que la tasa de variación interanual del ingreso por habitante en la provincia fue positiva en dos de los cinco años abarcados, mientras que, en los años 2016, 2018 y 2019, se presentaron disminuciones en el VAB, de -0,9%, -1,8% y -8,7%, respecto a los años previos. Del mismo modo, el VAB nacional suele presentar tasas de crecimiento menos estables en Morona Santiago que en la economía ecuatoriana. Las variaciones porcentuales negativas son más profundas en la economía provincial en comparación a las caídas en el VAB total del Ecuador.

Otro indicador relevante de la dimensión económica del desarrollo lo constituye el peso que tiene la manufactura en la actividad económica total de un territorio o economía, atendiendo la importancia que constituye esta actividad para promocionar la productividad, el empleo y el desarrollo en el resto de sectores económicos. El sector manufactura tiene un peso dentro de la economía regional que va desde un mínimo de 1,9% (en 2018) hasta un máximo de 2,5% en el siguiente año. En cualquier caso, estos valores están muy por debajo de los exhibidos por el país, donde el VAB del sector manufactura representó valores que van desde un mínimo de 15% (2018) hasta un máximo de 15,7% (2019) del VAB total de la economía, de ahí su importancia en el conjunto de la actividad económica nacional (Nievecela, Covri & Castillo, 2021).

La brecha absoluta refleja, según se ve en la Tabla 7, que la importancia de la manufactura dentro del VAB de Morona Santiago está por debajo de 13 puntos porcentuales del peso que tiene dicha actividad a nivel nacional. En ese sentido, para un indicador con atributo positivo, un elevado peso de la manufactura en el VAB total se entiende como un mayor grado de industrialización. Por lo tanto, una brecha absoluta negativa señala que, en esa característica, el desarrollo provincial presenta resultados comparativamente menores al país. Al considerar el peso medio del período 2015-2019, hay una brecha absoluta de -13,25, es decir, la manufactura a nivel nacional tiene un peso trece puntos más alto que Morona Santiago. En adición, la tendencia en la provincia ha sido casi invariable, síntomas de una desindustrialización muy temprana en esta economía regional.

En relación al mercado de trabajo, los resultados son mixtos. Por una parte, la provincia presenta menos tasa de desempleo, incluso con una tendencia decreciente en el indicador. La brecha absoluta fue negativa en todos los años, lo que indica que la tasa de desempleo fue menor en la provincia frente a lo sucedido en el país. En general, usando valores medios del período, la tasa de desempleo se ubicó en -2,7 puntos por debajo de la tasa de desempleo de Ecuador.

Sin embargo, ello no constituye una visión completa del desarrollo de la provincia en este campo. A pesar del bajo desempleo en términos relativos, que puede sugerir una mejora en el empleo productivo, cuando se analiza el empleo adecuado, en relación al empleo pleno, surgen resultados que demuestran un peor desempeño en Morona Santiago, puesto que la proporción del empleo adecuado es menor. Al concentrarse el empleo en actividades informales o de menor productividad, los ingresos de los trabajadores pueden que sean menores en la provincia frente a los salarios medios en el país, coadyuvando a la permanencia de bajos salarios y altas tasas de pobreza en la localidad. En efecto, el porcentaje de empleo adecuado respecto al empleo pleno, arroja una tendencia decreciente en Morona Santiago, pues el indicador pasó de 29,7% en 2015 a 22,8% en el año 2019. Esta misma tendencia se presenta a nivel nacional.

Como promedio, el desempeño de este indicador en el período muestra casi quince puntos menos (-14,82) frente a las tasas de Ecuador. Esto se encuentra asociado con el desempeño productivo, por un lado, en términos del crecimiento bajo que no permite crear empleos adecuados y, por otro lado, debido a la dinámica de actividades claves como la manufactura.

Estos resultados permiten expresar que la economía de Morona Santiago no presenta cambios sustanciales en los cinco años analizados, de ahí que las condiciones económicas ligadas a su desarrollo estén caracterizadas por: 1) una participación muy baja en el contexto nacional, tanto en el VAB como en el ingreso por habitante, siendo éste último poco menos de la mitad del valor nacional; 2) el crecimiento es bajo, y exhibe inestabilidad; 3) el sector manufacturero tiene un peso muy bajo en el VAB regional, frente al caso nacional, lo que refleja una importante brecha frente al ámbito agregado, congruente con la ausencia de cambios en la estructura productiva y la baja productividad y generación de valor agregado; 4) el mercado de trabajo presenta alta tasa de subempleo y bajo porcentaje de empleo adecuado.

Dimensión social

Los resultados sociales del desempeño socioeconómico que resulta de la aplicación de políticas públicas, son cada vez más cruciales para la calidad de vida y el bienestar de las personas. Las condiciones sociales pueden caracterizarse a través de diferentes dimensiones del proceso.

La Tabla 8 muestra las brechas absolutas, estimadas con la ecuación (2), para diez indicadores sociales, con hincapié en las subdimensiones salud (esperanza de vida al nacer), educación (analfabetismo (%), escolaridad en años), pobreza (pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, y pobreza por ingreso), seguridad social (afiliación y pensionados) y demografía.

La educación es un elemento crucial del desarrollo social a través de los años. En ese contexto, esta dimensión del desarrollo se compara a través de la tasa de analfabetismo y los años de escolaridad. En relación al analfabetismo, la tasa media en el período fue 4,9% y 6,4% para Morona Santiago y Ecuador, respectivamente, indicando valores ligeramente inferiores en la provincia. En el primer año el valor arrojado fue mayor al caso nacional, situación que se revierte a partir de 2016 y permanece por debajo hasta el último año comprendido. Esta diferencia negativa, refleja una mejora en el ámbito educativo de Morona Santiago, puesto que la provincia presenta como media menor tasa de analfabetismo.

Tabla 8: Brechas en las condiciones sociales

Indicador	Brechas en los indicadores sociales (Morona Santiago respecto a Ecuador)					
	Brecha					
	2015	2016	2017	2018	2019	Prom.
Esperanza de vida (total) en años	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Analfabetismo % (15+)	0,4	-0,2	-3,7	-1,6	-2,0	-1,4
Escolaridad (años promedio)	-0,6	-0,5	0,1	-0,9	-0,9	-0,6
Pobreza por NBI	20,1	26,2	22,6	19,7	23,4	22,4
Pobreza por ingreso	27,1	27,7	25,6	29,8	30,0	28,0
Afiliados IESS (% nacional)*	0,6	0,7	0,7	0,7	nd	0,7
Pensionados IESS (% nacional)*	0,4	0,5	0,5	0,5	nd	0,5
Pob. Urbana/Pob. Rural*	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Relación de dependencia (%)	23,0	21,8	20,5	19,1	17,7	20,4
Tasa de fecundidad	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	1,2

Fuente: elaboración propia. Nota: Se aproximaron los resultados a un decimal. Prom. indica el promedio del período. nd. indica no disponible. * Se calculó con la ecuación de brecha relativa.

En relación a los años medios de escolaridad, la situación de Morona Santiago es inferior al estatus nacional. En efecto, los años medios de escolaridad del período 2015-2019 fueron 9,6 para la provincia, mientras que Ecuador dispuso de casi 10,2 años en promedio. Esto indica una brecha absoluta negativa, lo cual significa que la condición de la provincia está por debajo del estatus nacional. Consecuentemente con esos hallazgos, Morona Santiago tiene menos tasa de analfabetismo, pero también menor condición en escolaridad, siempre con respecto al caso nacional. Esto demanda la atención para subsanar la brecha que persisten en este último caso.

En cuanto a la dimensión salud, se compara el indicador de la esperanza de vida al nacer (EVN), en años, mismo que muestra para Morona Santiago niveles ligeramente inferiores a la media nacional. Para el período completo, la EVN promedio fue de 75,6 años en la provincia señalada, frente a 76,7 para Ecuador, siendo la brecha negativa (en promedio, -1,1 años). Es decir, como media, los habitantes de esta provincia tienen 1 año menos de EVN. Esto implica que se debe atender cuestiones de salud para incrementar la esperanza de vida y reducir la brecha. El desempeño ha sido positivo en el sentido que ha aumentado año tras año desde 2015, sin embargo, el país también presenta ese comportamiento, por lo que se hace difícil conocer el impacto de los programas de atención de salud en el desempeño.

Atendiendo al caso de la pobreza, la misma refleja privaciones en el acceso a bienes y servicios para el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas. Al constituir una de las principales expresiones del desarrollo social, los resultados hallados revelan diferencias sustanciales entre las tasas de pobreza de la provincia cuando se compara con la situación nacional.

Evidentemente, existe un rezago o brecha en el desarrollo en detrimento de esta provincia, que no se ha subsanado en el período de estudio a pesar de los esfuerzos y planteamientos de política pública. En lo que atañe a la pobreza por NBI en porcentaje, la brecha absoluta alcanza un valor de 22,4 puntos porcentuales, en contra de la provincia, mientras que en la pobreza por ingreso tal diferencia alcanza 28 puntos en promedio. Esto refleja la magnitud del tamaño relativo de pobreza en Morona Santiago, al comparar frente al país.

La pobreza por ingreso presenta una brecha congruente con el tamaño relativo de la economía de Morona Santiago y el ingreso medio por habitante relativo al país. Obviamente, los niveles más bajos de ingreso medio en la provincia contribuyen a que muchas personas o familias no tengan los ingresos necesarios para sobrepasar la línea fijada por la pobreza.

En relación a la seguridad social, empleando una medida relativa de comparación como la ecuación (1), el peso de los afiliados y pensionados de Morona Santiago respecto a los valores nacionales ha aumentado ligeramente. Esto implica un mayor crecimiento en el número de personas cubiertas por la seguridad social en la provincia. Implica que los esfuerzos por abarcar mediante la seguridad social a una mayor cantidad de personas se están materializando. En la provincia existe para el último año con información, 2018, mayor cantidad de personas afiliadas y pensionadas respecto a los niveles iniciales del año 2015.

El desempeño en desarrollo social también se refleja en ciertos resultados del ámbito demográfico de la provincia. Por ejemplo, de acuerdo a los resultados en la Tabla 8, la brecha relativa en la proporción de población rural a población urbana es desfavorable a Morona Santiago. En la provincia predomina la población rural, al contrario de la tendencia del país. En efecto, por cada una persona en zona urbana a nivel de país, en Morona Santiago apenas existen 0,3 personas en zonas urbanas. Del mismo, hay una mayor relación de dependencia, reflejando peores condiciones socioeconómicas, que ameritan programas y proyectos específicos para reducir los niveles de dependencia a la población joven en edad de trabajar. Estos tienen que ser más productivos para que subsistan una mayor cantidad de personas, lo cual en muchas ocasiones no es posible debido a la estructura atrasada de los sectores económicos.

Finalmente, otra característica donde predomina una menor condición socioeconómica en la provincia tiene que ver con la tasa de fertilidad. En el período, como media, la tasa de fertilidad fue 1,2 puntos más alta en la provincia respecto a los valores del país. Una mayor tasa de fertilidad significa una mayor carga familiar para el trabajador medio, en un entorno de baja productividad, puede derivar en ingresos insuficientes para un grupo familiar amplio. Además, ello implica costos educativos y de salud adicionales para las mujeres, menoscabando la posibilidad que puedan insertarse en actividades económicas formales.

El desempeño deja ver un pobre resultado de las políticas públicas en Morona Santiago durante el período. Además de ser insuficientes, conforme la gestión realizada, las mismas no están correctamente focalizadas a atender grupos específicos de la población donde se reflejan estas condiciones. En la dimensión social, con excepción de la alfabetización y la seguridad social, la provincia presentó menor desempeño frente a la tendencia del país; lo cual puede contribuir a la permanencia de las brechas, en caso que no se diseñen mejores políticas.

Sin embargo, un aspecto positivo es la inclusión de los dos subsistemas, el social y el económico, en la planificación del desarrollo social. Además, hay una amplitud de programas y proyectos destinados a ciertos grupos de la población. Una posibilidad de explicar estos resultados es que quizás los efectos tardan en manifestarse en mejores indicadores, tomando en cuenta que la dinámica del desarrollo social no cambia tan rápidamente en las sociedades.

Conclusiones

La política social constituye una herramienta para impulsar el desarrollo socioeconómico en regiones atrasadas. En esta investigación se analizó la relación entre la política de desarrollo social y el desempeño socioeconómico desde el GAD provincial de Morona Santiago en el período 2015-2019, utilizando un enfoque metodológico que comprendió la descripción de los principales elementos de la política pública aplicada en estas áreas desde el gobierno provincial, y la comparación de los resultados de la región frente al país en un conjunto representativos de las condiciones socioeconómicas como aspectos claves del desarrollo social.

Los resultados hallados en el estudio permiten concluir que el desarrollo social trasciende lo económico, y su consecución demanda actuaciones de políticas públicas desde otros subniveles de gobierno. Estas consideraciones fueron incorporadas en la planeación del desarrollo en Ecuador. En ese sentido, y a pesar que, constitucionalmente, las disposiciones en materia de política social estipulan un rol activo al gobierno central, los GAD también pueden enfocar sus recursos en acciones tendientes a resolver los problemas socioeconómicos que aquejan a las poblaciones.

En esa línea, un aspecto positivo es que se incorporó a nivel provincial los denominados Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que en el caso de la provincia estudiada involucra los subsistemas económico y social. Es decir, como elementos importantes del desarrollo social, las autoridades en la provincia tomaron en cuenta incorporar políticas públicas para abordar la problemática hallada en su diagnóstico de la situación económica y social. Ello implica que las autoridades han adoptado los cambios de paradigma de desarrollo contemplado en la constitución de 2008 y lo han incorporado a la sociedad de Morona Santiago.

Además, al revisar la gestión del GAD provincial, se encontró una amplia variedad de programas y proyectos en línea con varios ejes estratégicos en estos dos subsistemas, para contribuir al desarrollo y al buen vivir; sin embargo, se halló que la inversión de recursos financieros para la política social presentó una diferencia del 56% entre el monto planeado y lo efectivamente ejecutado en el lapso, evidenciando un desfase entre la planeación y la ejecución. Ello implica que muchos aspectos quedan por resolver a nivel de ejecución; no obstante, las primeras fases de la planificación brindan un diagnóstico de las condiciones sociales y económicas que históricamente han prevalecido en el territorio de Morona Santiago, y existen los esfuerzos por cambiar la dinámica. Deben asegurarse los esquemas institucionales para llevar a cabo lo planeado y que la política pública pueda en efecto incidir en las condiciones.

Por último, las condiciones socioeconómicas no han evolucionado favorablemente en la provincia, cuando se comparan frente a la realidad del país, si bien en algunos elementos hay ciertos avances cualitativos y cuantitativos que pueden traducirse en ligeras mejoras. La metodología de brechas empleada tuvo como ventaja situar el desempeño socioeconómico de la provincia en una perspectiva comparada frente al caso nacional, tomada como patrón de comparación. Se revela que las brechas de desarrollo, tanto en la dimensión económica como en la social, son desfavorables para la provincia, puesto que se ubican por debajo de las expectativas y la tendencia de desarrollo que muestra el país. El resultado más llamativo es en la tasa de

pobreza por ingresos que resultó 28% más alta en Morona Santiago en comparación a la tasa nacional.

Se concluye que Morona Santiago aún tiene vigente una estructura económica y social rezagada, por lo que la política social debe perfilar programas y proyectos de largo plazo, focalizados en grupos específicos de la población y con impacto en la sociedad. Conforme los resultados de la investigación, la política social en Morona Santiago no se tradujo en un mejor desempeño socioeconómico, a pesar de los esfuerzos dedicados en varios ámbitos. De ese modo, estos esfuerzos, por los momentos, han resultado insuficientes para mejorar la dinámica virtuosa de desarrollo en los aspectos económicos y sociales de la vida de las personas.

Referencias

- Asamblea Constituyente de Ecuador (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Registro Oficial 449. https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2018/a2.1.pdf
- Astroulakis, N. (2013). Desafiando a la economía convencional: un paradigma ético del desarrollo. *Revista Problemas del Desarrollo*, 44(175), 33-53. [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(13\)71901-1](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(13)71901-1)
- Banco Central del Ecuador. (2021). *Información Económica. Cuentas Provinciales*. <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/293-cuentas-provinciales>
- Cárdenas, G., & Michel, R. (2018). Descripción de las teorías del desarrollo económico y desigualdad. *Tiempo Económico*, XIII(40), 53-64. <http://tiempoeconomico.azc.uam.mx/wp-content/uploads/2020/01/40te3.pdf>
- Cómbita, G., & Pérez, O. (2020). Crecimiento inclusivo: una estrategia integral para la obtención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (86), 43-72. <https://doi.org/10.13043/dys.86.2>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*. División Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3577-politicas-publicas-desarrollo-sociedades-informacion-america-latina-caribe>
- Fernández, G. (2017). Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. *Alcance*, 6(14), 81-96. <http://scielo.sld.cu/pdf/ralc/v6n14/ralc06317.pdf>
- Figueroa, N. (2012). El desarrollo y las políticas públicas. *Polis Revista Latinoamericana*, 33. 1-14. <http://journals.openedition.org/polis/8580>
- Fontela, E., & Guzmán, J. (2003). La teoría circular del desarrollo, un enfoque complejo. *Estudios de Economía Aplicada*, 21(2), 221-242. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30121203>
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal. *Cinta moebio*, 50, 39-52. www.moebio.uchile.cl/50/fuenmayor.html
- GAD Provincial Morona Santiago. (2015). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Período 2015-2019*. Prefectura de Morona Santiago, Dirección de Planificación. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1460000100001_Propuesta%20y%20Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n%20_17-08-2015_17-25-52.pdf
- Grupo del Banco Mundial. (9 de abril de 2019). *Desarrollo Social*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview>

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2021). *Compendio Estadístico 2016*. INEC. Quito, Ecuador. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Compendio/Compendio-2016/Compendio%202016%20DIGITAL.pdf>
- Lugo, F. (2016). El desarrollo en el marco de las políticas públicas. Orinoco. *Pensamiento y Praxis*, 4(7), 21-32. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5913752>
- Manzano, R. (2020). La política pública: ¿elemento clave en la economía solidaria del Ecuador? En M. Pereira Burgos (comp.). *Caleidoscopio de las Ciencias Sociales* (1 ed., pp. 89-114). 2020. Universidad del Zulia/High Rate Consulting. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7793797>
- Medina Conde, A., & Flores Ilhuicatzí, U. (2020). Análisis de la política de desarrollo social en el estado de Oaxaca, México 2013-2016. La economía social como propuesta. *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (56), 73-105. <https://doi.org/10.18543/baidc-56-2020pp73-105>
- Midgley, J. (2013). Social development and social protection: New opportunities and challenges. *Development Southern Africa*, 30(1), 2-12. <https://doi.org/10.1080/0376835X.2012.755850>
- Monroy, V. (2021). Un esbozo para pensar sobre la re-significación de la noción de desarrollo en Latinoamérica. *Veritas & Research*, 3(1), 4-15. https://www.researchgate.net/publication/352882466_Un_esbozo_para_pensar_sobre_la_re-significacion_de_la_nocion_de_desarrollo_en_Latinoamerica
- Muñoz-Rojas, D., Martelo-Gómez, R. & Ruiz-Cabezas, M. (2016). Políticas económicas e interculturalidad en La Guajira colombo-venezolana. *IPSA Scientia, Revista científica Multidisciplinaria*, 1(1), 18-30. <https://latinjournal.org/index.php/ipsa/article/view/891>
- Niembro, A. (2012). *Brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina: Hacia una nueva forma de medición y un análisis de su estado y evolución en la última década* [Tesis de Maestría]. Universidad de Buenos Aires. http://bibliotecadigital-old.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0676_NiembroA.pdf
- Nievecela, J., Covri, D., & Castillo, Y. (2021). El Valor Agregado Bruto, la corrupción y la desigualdad en Ecuador. Un análisis descriptivo y correlacional. *Visionario Digital*, 5(2), 30-48. <https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v5i2.1634>
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague, Dinamarca. ONU. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.166/9>
- Prefectura Morona Santiago. (2019). *Evaluación del PDOT 2015-2019. En base a la información de la actualización del PDOT, SIGAD, SOT*. Equipo Técnico de Planificación, Consejo de Planificación Provincial. https://moronasantiago.gob.ec/wp-content/uploads/2019/12/01_INFORME_EVALUACI%C3%93N_FINAL_PDOT_2015-2019.pdf
- Rojas, J.J. (2020). La economía social solidaria y la política social del nuevo gobierno federal. *Nósis*, 29(57), 68-87. <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.1.4>
- Sabando, E., & Sabando, M. (2021). Mancomunidad para el desarrollo territorial. *Journal Business Science*, 2(1) 51-64. https://revistas.uleam.edu.ec/index.php/business_science/article/view/76
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito – Ecuador. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>
- Suárez-Rodríguez, O. (2019). Brechas de desarrollo en el Ecuador: Un análisis a nivel de zonas administrativas. *Universidad y Sociedad*, 11(2), 121-128. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v11n2/2218-3620-rus-11-02-121.pdf>

Toala, R., Toala, S., Cedeño, M., & Guillén, V. (2016). Evaluación de la gestión administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Bachillero, Tosagua. *Revista ECA Sinergia*, 7(2), 64-77. <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/ECASinergia/article/view/379/1267>

Torres, R. (2021). *Políticas culturales y desarrollo humano. Estudio de transferencias directas para artistas y consecuencias: caso Loja*. Primera edición. Editorial Grupo Compás.