

GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA¹

Claudia Serrano
Diciembre 2011

¹ Este documento se ha elaborado en el marco del proyecto Gobernanza Subnacional de Gobiernos Intermedios para el desarrollo económico territorial en Los Andes que ejecuta Rimisp con apoyo de la Fundación Ford y cuyo propósito es aportar a mejorar la gobernanza de cinco gobiernos intermedios de Colombia, Perú y Ecuador.

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. EL PODER DE COMPARTIR EL PODER	5
2. DESDE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA.....	6
3. DEFINICIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS PARA EL TRABAJO CON GOBIERNOS INTERMEDIOS.....	12
4. ESTUDIOS RECIENTES SOBRE GOBERNANZA TERRITORIAL O GOBERNANZA DESCENTRALIZADA?	14

GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

Claudia Serrano

INTRODUCCIÓN

Este documento aborda el tema de la gobernanza para el desarrollo territorial de los gobiernos intermedios de América Latina. Su objetivo es aportar distinciones conceptuales y operacionales que permitan contribuir a mejorar el desempeño de estos gobiernos, atendiendo al hecho de que han comenzado a ocupar un papel destacado como instancia de gobierno llamada a activar procesos de desarrollo regional endógenos.

A contar de los años 2000 en diversos países de América Latina se implementan reformas que fortalecen los procesos de descentralización regional. Estas reformas generan institucionalidad y legitimidad política por medio de la elección democrática de autoridades y la constitución de concejos de gobierno; dotan a los gobiernos regionales e intermedios de mayores atribuciones y competencias para fortalecer su papel como agentes del desarrollo de provincias y regiones, principalmente en materia de inversión pública, infraestructura, planificación y ordenamiento territorial; y brindan a las regiones mayores recursos derivados de impuestos a la extracción de recursos naturales. Estas reformas en el diseño institucional descansan principalmente sobre argumentos de mayor eficiencia en la gestión del Estado por la vía de acortar procesos, disminuir procedimientos, aliviar burocracia; y de mayor calidad democrática, cercanía de las agencias gubernamentales con la ciudadanía y rendición de cuentas. A estos argumentos se ha ido sumando, en forma cada vez más expectante, el enfoque territorial del desarrollo, que busca y promueve la articulación de activos y actores territoriales para expandir sus oportunidades.

Son muchas las razones que invitan a detenerse en el ámbito regional para indagar sobre las capacidades, innovaciones y perspectivas que allí se están configurando: se observa un fortalecimiento de los procesos de descentralización, se están traspasando responsabilidades y recursos, se promueve la inversión pública y privada y la cooperación de actores económicos, se fortalece la participación, rendición de cuentas y cercanía con la ciudadanía, se promueven mecanismos de inclusión social por medio de procesos productivos que intentan incorporar a los pequeños productores, se instalan agencias regionales de desarrollo, etc.

Si bien los países de carácter unitario de antiguo cuentan con un nivel intermedio de gobierno (estado, departamento o región), este solo recientemente adquiere visibilidad como un nivel relevante en la división político administrativa del Estado, que ha ido adquiriendo mayores atribuciones para resolver asuntos de creciente complejidad. Resolver, por ejemplo, cuestiones concretas relativas a la provisión de servicios públicos para una ciudadanía más atenta y, también, encarar desafíos de desarrollo territorial, emprendimiento económico, equilibrios ambientales, regulación de conflictos socio territoriales, mediación entre intereses locales, regionales y

nacionales, entre los más importantes. Para ello, debe ser un gestor eficiente de la entrega de bienes y servicios y debe ser un ente con capacidad de anticipación y respuesta frente a las oportunidades de desarrollo de las regiones.

Ciertamente, las señales son positivas y dan cuenta de un proceso en marcha, pero nada hace pensar que el camino será expedito y, más bien, se observa que la agenda de la descentralización a menudo se confronta con prácticas sectoriales y centralistas que se contraponen al despliegue de las capacidades territoriales. En efecto, así como se han impulsado reformas y se observa mayor compromiso con los procesos de descentralización, los estudios muestran las limitaciones: falta de diseños globales sobre atribuciones y responsabilidades de los distintos niveles del Estado, superposición de funciones y competencias, un diseño fiscal basado en transferencias más que en capacidad fiscal territorial e insuficiencia de capacidades en autoridades, profesionales y técnicos localizados en los niveles intermedios de gobierno. La situación es desafiante: agenda política pro descentralización en marcha y diversas limitaciones y restricciones que llaman a realizar una discusión seria sobre asuntos de gobernanza regional territorial.

Al examinar la literatura en torno al concepto de gobernanza, que se refiere a la capacidad de resolución eficaz, eficiente y oportuna de los asuntos públicos, rápidamente se encuentran ámbitos conceptuales comunes con el planteamiento de la descentralización del Estado. Esta asociación viene desde dos puntos de vista. Examinado desde arriba, el Estado centralista, auto centrado y jerárquico no responde a las necesidades de la sociedad actual, reclamándose procesos de desconcentración del poder. Este argumento tuvo una génesis liberal en los 80, hermanada con el consenso de Washington, pero en la actualidad más bien habla de una gestión moderna, volcada a los individuos, cercana a los lugares donde se generan los problemas y se requieren las soluciones. Desde abajo, se entiende que en la base, en las comunidades, localidades y territorios están los activos y talentos que permiten potenciar y optimizar las capacidades endógenas de los territorios al articularse en torno a propósitos compartidos que, en una lógica de cooperación, expanden el sentido de lo público. En ambos casos, se producen cambios en la organización de la esfera propiamente estatal y en la colaboración público – privada y se buscan nuevas coordinaciones para generar los bienes y servicios públicos que la sociedad requiere.

Este es el contexto que da marco a la preocupación por los temas de gobernanza desde la perspectiva territorial. Interesa en particular ponderar y fortalecer el papel de los gobiernos regionales o provinciales para asumir un rol líder y estratégico de los procesos en marcha. Este rol líder se entiende en relación a la capacidad de impulsar a una red de organizaciones, agencias y actores que gestionarán las oportunidades de los territorios. Para mirar, evaluar, fortalecer y acompañar a los gobiernos regionales, se propone la metodología de modelos de excelencia de las organizaciones, que permiten entender las debilidades y fortalezas en el marco de los objetivos que se han propuesto; los vínculos con el entorno; los recursos e instrumentos con que cuentan; las capacidades de diverso orden que los facultan o les impiden asumir un papel estratégico en el desarrollo territorial.

El documento se organiza en cuatro secciones. En primer lugar se analiza el contexto en el que surge el concepto de gobernanza. La segunda sección revisa la trayectoria conceptual del término.

La tercera sección anota resultados de estudios recientes sobre gobernanza en el nivel local y, finalmente, la última sección aborda las definiciones teórico metodológicas que permiten hacer un diseño operativo para el trabajo de fortalecimiento de la gobernanza territorial.

1. EL PODER DE COMPARTIR EL PODER

Un asunto central al concepto de gobernanza dice relación con el cambio en el papel del Estado y del ámbito de acción de lo público. La gobernanza alude al ejercicio del buen gobierno en una sociedad compleja donde el agente estatal, si bien central, no es el único actor que provee y gestiona los bienes y servicios requeridos por la sociedad, sino que debe coordinarse con otras agencias y actores no estatales. Se entiende que el poder del gobierno se amplifica al influir sobre otros actores para que incorporen propósitos de bien público para la solución de problemas societales. Esta sería una nueva manera de hacer el trabajo de lo público, que deja de ser estrictamente estatal y que refleja un aumento de la interdependencia política, económica y social característica de la sociedad contemporánea (Kooiman, 2010).

Un conjunto de procesos han ido modificando el papel de actores, agencias e instituciones, entre ellos los profundos cambios que ha experimentado la organización de la sociedad en tiempos de globalización, dejando atrás primero el fordismo y el rol industrializador del Estado y luego el poder omnímodo asignado a la mano invisible del mercado. Las reformas liberales de los 80 modificaron profundamente el aparato del Estado y las expectativas y percepciones de la ciudadanía respecto del ámbito estatal. A la par, los problemas y demandas de la sociedad se hicieron más complejos y multidimensionales, lo que contribuyó a aumentar la dificultad de la implementación de políticas públicas, procesos que paulatinamente condujeron al declive del poder de los gobiernos centrales y a un esquema de colaboración creciente entre distintos actores públicos y privados.

La gobernanza incorpora esta dinámica de cambios de la sociedad, las evidentes restricciones estatales para ser el único actor en la gestión de las políticas, los imperativos de colaboración público privado para atender dilemas del desarrollo económico y social y los requerimientos de profundización democrática, transparencia y cooperación. Expresa la evolución del Estado moderno a una nueva realidad de co-producción de soluciones a asuntos de interés público y a un escenario de nuevas demandas ciudadanas, que ya no se localizan en el actor colectivo clásico, sino en actores sociales que participan en el marco democrático, que esperan eficiencia y calidad de la política pública y que se presentan más cercanos y exigentes de respuestas adecuadas a sus demandas y necesidades. Señala Aguilar (2006): “el corazón del concepto de gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección de la sociedad que ya no puede ser dirigida (controlada), por un centro”.

La temática de la gobernanza es del dominio de la política, pero se diferencia del concepto de gobernabilidad tradicionalmente utilizado para hacer referencia a la gestión eficiente de los asuntos de gobierno. La gobernabilidad se refiere a la eficacia de las instituciones y agencias

gubernamentales. Se entiende en términos de soportes (institucionales, políticos, técnicos, administrativos), para que las decisiones adoptadas cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, en el marco de reglas del juego conocidas y validadas y reflejando además ecuanimidad y equilibrio de distintos intereses. Supone definiciones adecuadas de responsabilidad, atribuciones, estándares y criterios de gestión y gobierno, pero se refiere siempre al gobierno.

La gobernanza, teniendo en cuenta todo lo anterior, se distingue, precisamente, por afirmar que el gobierno no es capaz o es insuficiente para la “gobernación adecuada de la sociedad” (Aguilar, 2006) y requiere el concurso de otros actores que deben coordinarse. La gobernanza es el proceso mediante el cual una sociedad decide sus objetivos y las formas de coordinación entre diferentes agencias públicas y actores privados para proveer respuestas a la ciudadanía sobre materias de interés colectivo.

Aquí la idea es potenciar contactos y oportunidades en un marco de reglas del juego conocidas y respetadas para optimizar las oportunidades de desarrollo. No cabe duda que el gobierno y el aparato estatal desempeñan un papel insustituible y de particular responsabilidad en el gerenciamiento y provisión de los bienes públicos, pero el éxito se juega en la capacidad de articular y sumar a los diversos niveles de gobierno, al sector privado y empresarial, a la sociedad civil y a los actores relevantes en los territorios. Los logros que obtenga el Estado de su papel como colaborador y propiciador del emprendimiento privado y de la acción de la sociedad civil no son un resultado residual de la gestión del gobierno, sino un propósito principal.

2. DESDE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

El concepto de gobernanza se presta para interpretaciones y debates. Hay quienes lo entienden como corolario del pensamiento liberal y lo asocian con la participación de los privados en tareas de producción de bienes y servicios públicos, o francamente con la privatización de áreas públicas de gestión. Otros, por el contrario, lo asocian con la democratización y diversificación de las tareas públicas que requieren más participación, más transparencia y mayor control ciudadano.

En cualquier vertiente, gobernanza refiere a coordinación de acciones de gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo con explícitos compromisos de eficiencia en la gestión. Siempre refiere a gestión y soluciones de asuntos de interés público y siempre el actor estatal está presente y tiene un papel gravitante. Combina tres ámbitos que están muy presentes en la discusión sobre políticas públicas: (a) el ámbito de la coordinación entre niveles, agentes e instituciones para propósito comunes; (b) el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas, (c) el ámbito de la práctica democrática y participativa con compromisos y metas conocidas y controlables por los usuarios.

Es posible ordenar la literatura y enfoques sobre gobernanza en torno a cinco acepciones: 1) la elaborada por los organismos multilaterales; 2) la que proviene del mundo europeo, 3) la que se

basa en la teoría de redes, 4) la de la Nueva Gobernanza Pública basada en un enfoque institucional y de redes y 5) la gobernanza territorial, de particular interés en el marco de una propuesta de fortalecimiento de los gobiernos intermedios.

A. Gobernanza asociada al adecuado funcionamiento de la administración pública.

Esta línea asocia el término al pensamiento liberal y a las propuestas de reforma del Estado en el ámbito de New Public Management, tendencia dominante en la reflexión sobre las políticas públicas desde mediados de los 70 en adelante. El New Public Management implicó una crítica al enfoque y proceso anterior con un énfasis en la administración y los procedimientos más que en los resultados, el que habría llevado a una pérdida de eficiencia del actuar público y a un crecimiento descontrolado del Estado. El NPM pone foco en instalar un liderazgo de tipo empresarial en las organizaciones de servicio público, énfasis en el control de los recursos, los resultados y la evaluación, la desagregación de los servicios públicos en sus unidades más básicas para manejar mejor los costos, el aumento del uso de los mercados, la competencia y los contratos para la colocación de los recursos y la entrega (“*delivery*”) de los bienes y servicios por parte de las entidades públicas.

En este marco, las agencias multilaterales, principalmente el PNUD y el Banco Mundial, se enfocan en asuntos de eficacia de las instituciones e implementación de mecanismos mediante los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de un país (PNUD, 1997); (Banco Mundial, 2010). Entienden la gobernanza referida a la legitimidad del Estado de derecho, a un Estado eficiente y a la gestión de acuerdos con ciertas instituciones, para alcanzar las bases del crecimiento y el desarrollo económico. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y median sus diferencias. Para el Banco Mundial buena gobernanza implica Estados legítimos y eficientes en su gestión y cuenta con seis parámetros que permiten dar esta aproximación: i) voz y rendición de cuentas; ii) estabilidad política y ausencia de violencia; iii) efectividad gubernamental; iv) calidad regulatoria; v) estado de derecho y vi) control de la corrupción.

B. Gobernanza como articulación multinivel o intergubernamental.

En contraste al desarrollo del término gobernanza acuñado por los organismos multilaterales, en Europa la idea de gobernanza comienza a entenderse como principio aglutinador de las distintas realidades de los Estados que la conforman; con la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, con procedimientos construidos históricamente y con una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta (Jorquera, 2010). Bevir y Rhodes (2001) señalan que los primeros planteamientos europeos sobre el tema provienen del British Economic & social Research Council que, a diferencia de la preocupación de las agencias multilaterales por estándares de eficiencia, invoca un patrón de relación entre Estado y ciudadanía que pone énfasis en la coordinación y articulación de los distintos niveles y actores que participan de la gestión y producción de bienes y servicios públicos.

La Comunidad Económica Europea y la OECD vinculan el concepto de gobernanza con las políticas de descentralización y desarrollo territorial que dicen relación con la capacidad de las agencias públicas de distintos niveles de actuar en forma coordinada entre sí, y también de su capacidad de cooperación con agencias privadas. Proponen el concepto de gobernanza multinivel, entendida como un sistema de acción política que se basa en mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Libro Blanco del Comité de las Regiones, 2009); (Nuevo Paradigma del Desarrollo Rural); (OECD 2005). Se trata de un proceso dinámico que posee dos dimensiones principales, una vertical y otra horizontal.

La dimensión vertical de la gobernanza trata de la relación entre niveles central, regional y local, y la necesaria coherencia y complementariedad entre ellos, la que debe expresarse en acuerdos que permiten coherencia y participación en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo. Es requisito para una adecuada coordinación compartir objetivos estratégicos, valorar el aporte particular que los distintos niveles para la implementación de políticas y contar con un diseño respecto de las atribuciones y competencias más adecuadas para cada nivel de gobierno. En términos generales, se asigna al nivel nacional responsabilidad en las materias de carácter estratégico y de política nacional, al nivel regional las cuestiones de orden territorial relacionadas con el ordenamiento, la regulación y la inversión; y al nivel local aquellas caracterizadas por relaciones de proximidad. Los gobiernos sub nacionales deben conocer cuál es el ámbito de su cometido y contar con las atribuciones y capacidades para asegurar un desempeño eficiente en la lógica multinivel, que contribuya a la calidad y coherencia de las políticas públicas, mientras que los gobiernos centrales deben traspasar genuino poder y autonomía al nivel centralizado, regional y local.

La dimensión horizontal se refiere a la coordinación entre agencias, instituciones y actores a un mismo nivel, no solo entre entidades gubernamentales, sino con actores diversos. La idea aquí es que esta cooperación es sustantiva para la instalación de una óptica territorial que permita superar la bajada centralista y sectorial del Estado, y central para dar paso a políticas y gestiones propiamente territoriales que puedan sintetizar las opciones de política pública con una perspectiva integral e interdisciplinaria.

Joan Prats, intelectual de los procesos de descentralización y desarrollo territorial, y también de las nuevas formas de organización del Estado, señala que la calidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Estos nuevos modos son reconocidos como gobernanza relacional o en redes de interacción público – privada – civil a lo largo del eje local – global. Apunta así a la gobernanza multinivel y a la coordinación de agentes en los territorios como imperativo de eficiencia y legitimidad de la acción pública (Prats, 2004).

C. Gobernanza como redes.

Esta tercera acepción es central al concepto de gobernanza. Contribuyen a esta perspectiva la sociología de sistemas propuesta por Luhmann y los escritos de Messner sobre la sociedad de redes (Lechner, 1997). Pone el acento en la fluida red de actores públicos y no públicos que

interactúan para generar beneficios públicos. El principal recurso es la red interorganizacional, las alianzas entre organizaciones con diferentes niveles de poder que tienen capacidades de auto organizarse de forma que no son ejecutores obedientes de decisiones tomadas más arriba, sino agentes que aportan ideas, soluciones y capacidad de acción, dando paso al trabajo colaborativo y de red, que pasa a ser la regla y no la excepción (Rhodes, 2005). Dirigir la sociedad, en esta acepción, es lograr la coordinación de diversas unidades mediante interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extra gubernamentales. Rhodes habla de una “teoría descentrada” que mira la gestión estatal y sus jerarquías, los mercados y la gestión de redes como prácticas con sentido que se recrean constantemente. Pone énfasis en el campo de la participación, la democracia y el *accountability*. Se habla de gobernanza interactiva, entendida como la totalidad de las interacciones requeridas para resolver problemas y crear oportunidades para las sociedades, de suerte que el resultado y logros de estos procesos no derivan de la calidad y el desempeño de quienes gobiernan, sino que es un atributo del conjunto del sistema (Bevir & Rhodes, 2001); (Osborne, 2010).

La lógica de cooperación y acción en red supone y requiere un marco de democracia, transparencia y participación ciudadana, donde la participación colectiva en asuntos de interés público pasa por un rol ampliado de la ciudadanía. Esta no es una red contractual o una gestión de la alternativa más eficiente, sino un ejercicio de involucramiento de las partes en la resolución de los problemas.

Este enfoque pone el acento en la relación entre de las organizaciones y subestima el papel del Estado. Señala Rhodes (2005) que la gobernanza tiene cuatro características sustantivas: se refiere a las interacción entre las organizaciones, se trata de interacciones continuas entre los miembros de la red, son interacciones tipo juego, arraigadas en la confianza y negociadas entre los participantes y, finalmente, tienen un grado significativo de autonomía respecto del Estado. Veremos más adelante que el Estado o las agencias estatales no son una organización más en la red, sino que tiene un papel preponderante, aunque ello no debiera traducirse en un poder dominante respecto a la dinámica de la red.

D. Gobernanza entendida como New Public Governance.

El New Public Management fue un potente impulso que renovó la gestión pública pero que, a la hora actual, es desafiado por un nuevo concepto, el de New Public Governance, que viene a superar algunas limitaciones del NPM, entre ellas, la traducción lineal de lógicas y principios válidos para el sector privado que fueron trasladados al sector público; el distanciamiento que se produce entre el *policy maker* y el ejecutor implementador; y la excesiva preocupación por los aspectos de gestión que redundan en una pérdida de control político, en última instancia ciudadano, del quehacer público. La New Public Governance acoge las teorías institucional y de redes y pone el foco en la organización y en las relaciones que esta establece con su entorno, las que responden a un estado crecientemente plural con intervención de múltiples actores que participan y contribuyen a la tarea de proveer respuestas y soluciones a las necesidades de las sociedades. Este es un enfoque de gestión más abierto, desde el punto de vista valórico, al pluralismo de la sociedad y a la mayor conexión con su entorno democrático, sin perder de vista los asuntos de gestión y eficiencia. No se contenta, sin embargo, con otorgar clara importancia a la

articulación y cooperación en lógica de redes de las agencias públicas y no públicas, pues agrega requisitos de coherencia, eficiencia y gestión aclarando que la unidad de análisis para el estudio y trabajo sobre asuntos de gobernanza debe ser el sistema de provisión de bienes y servicios públicos (Osborne, 2010).

E. Gobernanza Territorial

Por último, tomando los aportes de los conceptos anteriores, la gobernanza territorial, se plantea como una gobernanza subnacional para el desarrollo de los territorios mediante la articulación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado (gobernanza multinivel vertical), la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social.

Si la gobernanza, siguiendo la propuesta conceptual europea, está estrechamente ligada a la temática de la cohesión social y el diálogo ciudadano, en América Latina la inclusión social es un aspecto insustituible de la gobernanza territorial. Tradicionalmente se ha considerado que la expansión de los mercados traería beneficios económicos para la población y que los sectores rezagados serían abordados mediante políticas sociales, tanto redistributivas como compensatorias. Sin embargo, la realidad da cuenta de importantes segmentos de población que permanecen atrapados en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y de crecientes niveles de desigualdad que amenazan el crecimiento y la convivencia social. De allí la importancia de pensar la inclusión social, no solo desde la perspectiva de mitigar o compensar, sino de concebir un desarrollo que morigere su carácter excluyente y pueda actuar como un mecanismo de extendida integración a los beneficios del progreso. La gobernanza para el desarrollo territorial aporta a este debate pues apunta a fortalecer procesos económicos de extensa base social que permitan, a un conjunto amplio de productores y trabajadores, sumarse en posiciones adecuadas al proceso de desarrollo, potenciando la lógica de la innovación y los encadenamientos productivos.

La gobernanza territorial sostiene que buena parte de las pérdidas de energía y de recursos públicos y privados en los territorios se deben a modalidades de acción sectoriales que no logran mirar en forma integrada problemas complejos. La forma de mirar integralmente requiere poner por delante la realidad de los territorios, en su dimensión socialmente construida, para articular desde allí la acción multinivel de diferentes actores que comparten propósitos. La gobernanza presenta una respuesta para resolver el problema de cómo subordinar lo sectorial al territorio teniendo en la mira un objetivo de desarrollo equilibrado, sostenible e inclusivo.

Es importante, en este punto, situar el potencial localizado en los niveles intermedios de gobierno. Según Chiriboga (2011), pueden intervenir en áreas clave para el desarrollo territorial:

- Planificación y ordenamiento del territorio: elaborar estrategias y planes de desarrollo económico en conjunto con los actores del territorio, establecer planes de competitividad, identificar cadenas y clústeres, promover negocios locales e inversiones en los distintos niveles del territorio.

- Dotación de bienes públicos: proveer bienes públicos a las cadenas productivas que deben enfrentar fallas en el mercado, teniendo en consideración las características propias del territorio donde se encuentran insertas, gestionar a los organismos estatales para relacionarlos con actores privados y así lograr mejor acceso a los insumos o activos tales como agua, tecnología, crédito, entre otros. Además son los encargados de desarrollar estructura vial y de comunicaciones, infraestructura sanitaria, establecer sistemas de información para la toma de decisiones de las cadenas de producción y facilitar la vinculación de los privados con los programas públicos sectoriales.
- Apoyo a los procesos de articulación y de institucionalización: la misión de los gobiernos provinciales es facilitar procesos de articulación, alianzas público-privadas, negociaciones, generación de grupos gestores, agencias de desarrollo económico, comités y cualquier otra instancia que permita mejorar la coordinación entre los actores territoriales, para así lograr un apoyo entre productores y empresas, mejor articulación entre los programas de gobierno y las iniciativas privadas e impulsar el fortalecimiento y creación de emprendimientos locales.
- Apoyo en la gestión y dotación de recursos y financiamiento: el gobierno intermedio debe impulsar las acciones y condiciones que logren articular la inversión productiva en el territorio, estableciendo consejos o agencias especializados que se coordinen con el sector privado.

Finalmente, luego de este recorrido, podemos afirmar que la gobernanza se refiere a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos con la participación tanto de los gobiernos y agencias públicas, como de actores del sector privado y de la sociedad civil, mediante arreglos formales e informales. Es, por lo tanto, un proceso eminentemente político en cuanto aporta a asegurar que la voluntad política se exprese en la práctica para que las organizaciones puedan trabajar de forma más efectiva.

Entre las bondades que se atribuyen a esta nueva forma de gestionar los asuntos públicos se encuentran:

- Instala un lenguaje de eficiencia de procesos, marcos normativos adecuados, gestión por resultados, etc.; mecanismos que apuntan a poner en valor la búsqueda de resultados adecuados.
- Supera los límites de la organización, pues la propia gestión inter organizacional consigue nuevos recursos financieros y humanos y genera nuevas ideas frente a los problemas y desafíos.
- Permite un proceso ampliado de innovación y exploración en diversas materias, que deriva de la asociación y cooperación entre actores, agencias o ámbitos diferentes con intereses afines en determinados campos.

- Permite mayor eficiencia en la provisión de servicios al sumar a agencias especializadas que pueden aportar conocimientos y experiencia específica.
- Contribuye a la pertinencia de políticas y programas por la vía de la mayor cercanía y participación más directa de los ciudadanos
- Contribuye a la mayor eficiencia por la vía de la instalación de procesos de cuenta pública y control ciudadano.
- Contribuye al diálogo cívico que profundiza la democracia y la cohesión social y que aporta a un sentimiento de pertenencia a una comunidad.
- Favorece el desarrollo de ambientes de colaboración para el emprendimiento, articulación de niveles de gobierno, de agencias públicas y privadas, de actores y recursos.
- Contribuye a fortalecer la institucionalidad en los territorios, imprescindible para llevar a cabo procesos de desarrollo territorial que generen crecimiento económico con inclusión social, por la vía de la articulación de actores gubernamentales, económicos y sociales.

La gobernanza supone una activa capacidad de asociación y un incremento en la coordinación entre agencias y subsistemas. Estos resultados no se generan en forma automática sino que requieren cambios e intenciones. Se necesita a) una percepción explícita, por parte de las agencias y actores que se incorporan en un espacio de cooperación, respecto de los beneficios que derivarán de la actuación con lógica de red; b) un liderazgo estratégico abierto y flexible a la cooperación; c) mecanismos formales e informales que construyan y cuiden la confianza entre las partes, así como d) buscar y promover relaciones de complementariedad e interdependencia efectiva y simbólica. El actor gubernamental desempeña un papel fundamental en estas tareas de articulación, mediación y generación de consensos.

3. DEFINICIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS PARA EL TRABAJO CON GOBIERNOS INTERMEDIOS

En esta sección se busca conectar la discusión conceptual con un diseño operativo que permita actuar para el fortalecimiento de la gobernanza sub nacional, situando al centro de este proceso a los gobiernos regionales. Para hacer esta lectura operativa se retoma en esta sección la definición de gobernanza, se precisa su foco y se define una unidad de análisis que permite realizar acciones de mejora y fortalecimiento de la gobernanza para el desarrollo territorial.

Gobernanza es el sistema, de naturaleza política, mediante el cual se generan políticas y se implementan medidas que permitan brindar soluciones adecuadas a los problemas del desarrollo de nuestra sociedades, teniendo en cuenta una perspectiva anticipatoria y prospectiva que permita imaginar y proyectar el futuro, y una perspectiva inmediata, de provisión de las respuestas oportunas, y a veces urgentes, a las situaciones y problemas que requiere o demanda la ciudadanía, en una dinámica colaborativa. Comprende la conducción y coordinación, por parte de los gobiernos, para lograr resultados en materia de desarrollo y democracia, con el concurso y colaboración explícita de diversas instancias públicas y privadas, y teniendo en cuenta procesos permanentes de cuenta pública y participación ciudadana.

Es, en definitiva, el sistema que produce bienes públicos, en el que participa una red de agencias y actores públicos, semipúblicos y privados que se articulan de una manera independiente, horizontal y relativamente estable, en el marco de reglas de juego y acuerdos normativos conocidos y respetados.

Desde la perspectiva de la gobernanza territorial y el papel de los gobiernos intermedios, la gobernanza se refiere a la forma en que las autoridades de una región participan, junto a los actores regionales, en la gestión de sus asuntos. Está asociada a cuestiones relativamente concretas: acuerdos y coordinación con objetivos claros en el marco de la articulación multinivel vertical y horizontal, cooperación con el sector privado y la sociedad civil y capacidad de respuesta y anticipación a los asuntos estratégicos y domésticos de la región. Supone y requiere a autoridades regionales asumidas como líderes del proceso de desarrollo y al gobierno regional volcado al desafío de ser una organización eficaz.

Para la aplicación práctica de procesos de mejora de la gobernanza descentralizada, la unidad de análisis es el gobierno regional como organización.

La descentralización, el desarrollo de los territorios y la gobernanza territorial permite formular cuatro premisas que actuarán como criterios ordenadores para la elaboración de modelos de gobernanza y para el diseño de programas de fortalecimiento de capacidades de gobernanza. Estas premisas son²:

- La gobernanza territorial contribuye a generar mejores y más adecuadas soluciones públicas a los problemas de las sociedades, permitiendo una articulación y coordinación de actores y agencias públicas y privadas que optimiza la dotación de activos en los territorios e incorpora a más población a los beneficios del desarrollo.
- Cuanto mayor es la articulación entre los niveles regional y local en el territorio, desde una perspectiva de gobernanza multinivel y desarrollo territorial, mayores opciones de desarrollo y logros en materia de bienes públicos.
- La planificación y gestión territorial basada en estilos de gobierno participativo, que involucra a distintos actores y que establece relaciones horizontales, incide positivamente sobre las posibilidades de desarrollo de los territorios.
- La política regional abierta a la ciudadanía, con mecanismos de control ciudadano, transparencia y participación, contribuye a generar bienes y servicios públicos adecuados que aportan al desarrollo.

² Presentación Ignacia Fernández, reunión anual Rimisp 2010

4. ESTUDIOS RECIENTES SOBRE GOBERNANZA TERRITORIAL O GOBERNANZA DESCENTRALIZADA?

En esta sección se busca conectar la discusión conceptual con un diseño operativo que permita actuar para el fortalecimiento de la gobernanza sub nacional, situando al centro de este proceso a los gobiernos regionales. Para hacer esta lectura operativa se retoma en esta sección la definición de gobernanza, se precisa su foco y se define una unidad de análisis que permite realizar acciones de mejora y fortalecimiento de la gobernanza para el desarrollo territorial.

Gobernanza es el sistema, de naturaleza política, mediante el cual se generan políticas y se implementan medidas que permitan brindar soluciones adecuadas a los problemas del desarrollo de nuestra sociedades, teniendo en cuenta una perspectiva anticipatoria y prospectiva que permita imaginar y proyectar el futuro, y una perspectiva inmediata, de provisión de las respuestas oportunas, y a veces urgentes, a las situaciones y problemas que requiere o demanda la ciudadanía, en una dinámica colaborativa. Es, en definitiva, el sistema que produce bienes públicos, en el que participa una red de agencias y actores públicos, semipúblicos y privados que se articulan de una manera independiente, horizontal y relativamente estable, en el marco de reglas de juego y acuerdos normativos conocidos y respetados.

Desde la perspectiva de la gobernanza territorial y el papel de los gobiernos intermedios, la gobernanza se refiere a la forma en que las autoridades de una región participan, junto a los actores regionales, en la gestión de sus asuntos. Está asociada a cuestiones relativamente concretas: acuerdos y coordinación con objetivos claros en el marco de la articulación multinivel vertical y horizontal, cooperación con el sector privado y la sociedad civil y capacidad de respuesta y anticipación a los asuntos estratégicos y domésticos de la región. Supone y requiere a autoridades regionales asumidas como líderes del proceso de desarrollo y al gobierno regional volcado al desafío de ser una organización eficaz.

Para la aplicación práctica de procesos de mejora de la gobernanza descentralizada, la unidad de análisis es el gobierno regional como organización, en el contexto del sistema de provisión de servicios públicos del que forma parte.

La descentralización, el desarrollo de los territorios y la gobernanza territorial permite formular cuatro premisas que actuarán como criterios ordenadores para la elaboración de modelos de gobernanza y para el diseño de programas de fortalecimiento de capacidades de gobernanza. Estas premisas son³:

1. La gobernanza territorial contribuye a generar mejores y más adecuadas soluciones públicas a los problemas de las sociedades permitiendo la articulación y coordinación de actores y agencias públicas y privadas que optimiza la dotación de activos de los territorios e incorpora a más población a los beneficios del desarrollo.

³ Presentación Ignacia Fernández, reunión anual Rimisp 2010

2. Cuanto mayor es la articulación entre los niveles regional y local en el territorio, desde una perspectiva de gobernanza multinivel y desarrollo territorial, mayores opciones de desarrollo y logros en materia de bienes públicos en los territorios.
3. La planificación y gestión territorial basada en estilos de gobierno participativo, que involucra a distintos actores y que establece relaciones horizontales, incide positivamente sobre las posibilidades de desarrollo de los territorios.
4. La política regional abierta a la ciudadanía, con mecanismos de control ciudadano, transparencia y participación contribuye a generar bienes y servicios públicos adecuados que aportan al desarrollo.

Tomando en cuenta todos los elementos anteriores, la pregunta relevante es ¿se puede intervenir para mejorar las capacidades de gobernanza de los gobiernos regionales y colaborar con ello al desarrollo económico inclusivo de los territorios? ¿qué factores contribuirían a alcanzar estos resultados?. Dos elementos permiten levantar una respuesta: el primero tiene que ver con la visión política y la definición de objetivos claros en estas materias por parte de las autoridades de dichos gobiernos. Son ellos quienes definen, en el marco de sus compromisos políticos con la ciudadanía, cuál es el foco y sentido estratégico del gobierno. El segundo se refiere a los procedimientos, la gestión y la operación inteligente de la organización.

Tomando como unidad de análisis a la organización del gobierno regional, el modelo de gobernanza territorial se inspira en los Modelos de Gestión de Excelencia que permiten conocer y evaluar las capacidades de las organizaciones para optimizar su gestión y cumplir con sus propósitos y desafíos en una perspectiva integral y dinámica (Aguilar, 2006). Se mencionan a continuación las siete principios que hacen de estos modelos un instrumento adecuado: perspectiva integral y sistémica; ordenamiento estratégico; principios y valores; orientación al ciudadano cliente; enfoque de procesos; enfoque orientado a resultados y prácticas de autoevaluación.

Perspectiva integral y sistémica

Estos modelos ofrecen una mirada integral que aborda en forma sistémica el conjunto de factores que conducen a obtener determinados resultados. Entiende a la organización como un organismo inteligente, que no sólo procesa recursos para convertirlos en determinados productos, sino que establece relaciones con su entorno, al que modifica para luego aprender de esos cambios modificando su propia estructura y forma de actuar, lo que lo llevará nuevamente a relacionarse con el entorno de modo innovativo y creativo. El enfoque sistémico se refiere también a que cada parte de la organización influye en las otras, de modo que un funcionamiento óptimo es aquel en que todas las partes actúan en consonancia con el todo, o al menos, están alineadas con el propósito común.

Ordenamiento estratégico

Los modelos de calidad apoyan el ordenamiento estratégico de la organización en todos sus ámbitos, a través de un ciclo de mejora continua de sus prácticas internas y del incremento del valor que entrega a sus usuarios y demás partes interesadas (stakeholders) de la organización (autoridades, ciudadanos, comunidad).

Principios y valores

Los modelos están basados en principios y valores que se vinculan con un enfoque humanista y democrático de la gestión. Se ha hecho evidente que una mayor implicación de las personas, una genuina preocupación por las necesidades y requerimientos de los usuarios y clientes, una atención adecuada a los impactos ambientales y a los aspectos éticos del accionar de las organizaciones, entre otros elementos, están íntimamente asociados a la sostenibilidad y al éxito.

Orientación al ciudadano cliente

Es conveniente precisar, desde la perspectiva de la gestión pública, que el término cliente es un adjetivo del concepto mayor de ciudadano, titular de derechos. El cliente aquí es el ciudadano en su dimensión de usuario y receptor de bienes y servicios públicos. Los modelos de calidad orientan a la organización hacia afuera, hacia los clientes ciudadanos. El principio es que la acción de la organización debe orientarse a los clientes, no a los productos. Solo después de saber que necesita o requiere el cliente se resuelven las propiedades funcionales y hasta estéticas de los productos. Máximo exponente de esta orientación es el legendario Steve Jobs.

Enfoque de procesos

Así como los modelos de calidad se orientan hacia afuera, hacia los clientes ciudadanos, también lo hacen hacia adentro, hacia los procesos que están a la base de la producción de los resultados buscados, entendiendo que en las prácticas en curso se verifica la posibilidad de cumplir el cometido con adecuados estándares de eficiencia. La importancia del enfoque de procesos es que permite visualizar a la organización como un conjunto de acciones intencionadas y estructuradas de cierta manera para conseguir determinados resultados. La ecuación que ajusta ese sistema de acciones y los resultados que logra, permite elaborar un juicio respecto cuan alineadas y pertinentes son y comparar con alternativas posibles.

Enfoque orientado a resultados

Los modelos de calidad ofrecen un enfoque orientado a los resultados, mostrando como las maneras en que se gestionen los procesos impactan en el resultado y se reflejan en los indicadores que miden la efectividad, la productividad, la eficacia y la eficiencia de la acción pública. Los modelos incentivan a generar y procesar información, promueven el uso de indicadores y el monitoreo de información que orienta la toma de decisiones.

Prácticas de autoevaluación

Las organizaciones que usan sistemáticamente la herramienta de los modelos de excelencia lo hacen a través de prácticas concretas que deben entenderse como una nueva cultura organizacional. Ello se refleja en el conocimiento organizacional de criterios y elementos considerados claves para alcanzar los resultados buscados y a la instalación de la práctica de la

autoevaluación, que mide el desempeño de una manera formal y estructurada. Incluye aspectos que podrían calificarse de estratégicos, por ejemplo la relación política del gobierno regional en su entorno, con asuntos que podrían considerarse más domésticos, por ejemplo, la política de recursos humanos, entendiendo que ambos forman parte de un propósito común. Normalmente, el sistema entrega una puntuación global de la capacidad de gestión y permite conocer las fortalezas y las áreas débiles que requieren mayor empeño en la definición de iniciativas de mejora de cada proceso. A partir de esa evaluación, es posible desarrollar planes de acción, que se van constituyendo en hitos de un proceso de mejora continua.

En esta última sección del documento, teniendo en cuenta el marco conceptual y ámbito teórico que nutre al concepto de gobernanza, se tomará un rumbo definitivamente práctico orientado a proponer una metodología concreta para el fortalecimiento de la gobernanza sub nacional, buscando conjugar los asuntos político institucionales y los de carácter organizacional presentes en la dinámica de trabajo de estos gobiernos. Se entiende que la descentralización del Estado es una base inmejorable para expandir dinámicas de gobernanza, pues solo en la medida en que los gobiernos sub nacionales cuentan con legitimidad política, atribuciones y competencias, recursos y capacidades, serán capaces de impulsar las dinámicas de colaboración propias de la gobernanza territorial y descentralizada. Una manera útil de hacer este vínculo consiste en hacer la traducción operativa, a partir de los modelos de gestión de calidad, de los principios que se han comentado en torno a la gobernanza para el desarrollo económico con inclusión social y proponer un modelo de gobernanza para el gobierno regional.

Este modelo, aún sabiendo que la gobernanza incluye a más actores y organizaciones, asigna un papel significativo al gobierno regional.

El primer punto, antes de establecer los criterios y interrelaciones que conforman la gobernanza regional, es la comprensión de la definición política y valórica del gobierno regional, su sentido de visión, su interpretación sobre el territorio y su gente, su cometido como gobierno y sus definiciones principales. En torno a estos conceptos se organizarán las prácticas concretas que construyen la gobernanza.

El modelo base de gobernanza para el desarrollo de los territorios (que cada gobierno concreto deberá ajustar a su realidad) y está compuesto en forma sistémica de siete criterios: liderazgo; ciudadanía; personas; gestión estratégica y planificación regional; gestión de recursos; información y conocimiento; y resultados. La idea de estos modelos es contar con indicadores y estándares de cómo se experimentan y gestionan estos criterios para ponderar la marcha de la organización e impulsar los cambios que permitan mejorar resultados.

Liderazgo.

Este criterio examina cómo el equipo directivo contribuye a precisar, comunicar y compartir las definiciones políticas y estratégicas, el enfoque valórico y los objetivos del gobierno regional. Examina también cómo, el equipo directivo, toma de decisiones y conduce al gobierno regional a contar con un diseño que le permita desempeñar un rol relevante en el plano del desarrollo

territorial y cumplir con sus metas mediante una gestión adecuada que potencie sus fortalezas y permita resolver y mejorar debilidades.

Ciudadanía

El rol de la ciudadanía, como elector, usuario y colaborador de acciones y políticas territoriales es central. Este criterio examina de qué manera el gobierno regional se relaciona con la ciudadanía y sus organizaciones para conocer sus expectativas y necesidades y la evaluación y percepción que esta tiene respecto del papel que le cabe al gobierno regional y su desempeño en ese cometido. Este elemento pone atención en los procesos y mecanismos de participación e información a la ciudadanía, al conocimiento y consideración de la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Personas

Este criterio examina cómo el gobierno regional involucra, gestiona y desarrolla a su personal. Es sabido que este es un punto sensible de los gobiernos regionales que han aumentado sus atribuciones y tienen responsabilidades sobre mayores asignaciones presupuestarias, sin que ello se haya traducido en la conformación y entrenamiento de equipos profesionales y técnicos de primera línea. Por ello la importancia de indagar de qué manera el gobierno regional evalúa las habilidades y capacidades requeridas en su personal y cómo genera y apoya un ambiente de trabajo que conduzca a un alto desempeño, así como al crecimiento de las personas y la organización.

Gestión estratégica y planificación regional

Este es, sin duda, un criterio crucial de la gestión y gobernanza del gobierno regional de cara al desarrollo del territorio. Examina la manera en que la organización establece sus objetivos estratégicos, sus planes de acción y los proyectos o líneas de trabajo, incluyendo en este análisis no solo la forma en que se definen las estrategias y planes, sino el proceso mediante el cual se implementan y cómo se hace seguimiento a la implementación.

Incluye la revisión y análisis de factores que concentran en importante medida el principal rol del gobierno regional como director/coordinador de la agenda de desarrollo mediante instrumentos de planificación y gestión que son de su exclusiva competencias: planificación y ordenamiento territorial.

El ámbito de interés en torno al criterio de gestión estratégica y planificación regional incluye examinar cómo se realiza el proceso de planificación del desarrollo regional y la formulación (y actualización) de políticas, planes y programas; cómo se construyen los instrumentos indicativos de ordenamiento territorial, cómo se lleva a cabo la toma de decisiones sobre proyectos de inversión y la gestión general del proceso de inversión.

Incluye también la mirada sobre cómo se aborda y lleva a cabo la gestión del desarrollo económico y del área social y cultural. En particular, cómo se promueve el rol del sector privado en el territorio y cómo se realizan los programas de fomento del emprendimiento, innovación y

desarrollo económico regional. Asimismo, indaga como se realiza la articulación inter e intranivel de gobierno para la gestión de los programas de desarrollo económico y con el sector privado.

Gestión de recursos

Este criterio analiza cómo el gobierno regional gestiona sus recursos internos. Contempla la manera en que se realiza la administración, soporte y asesoría en tecnologías de información y comunicación; gestión de los recursos financieros; gestión del proceso de compras de bienes y servicios y gestión de la relación con los proveedores de bienes y servicios.

Información y conocimiento

Este criterio examina cómo el gobierno regional mide su desempeño organizacional y cómo se gestiona la información necesaria para apoyar las operaciones diarias y la toma de decisiones. Considera la manera en que se obtiene y recopila la información sobre los resultados que la institución alcanza en todos los ámbitos de su actuar.

Resultados

El criterio de resultados verifica los niveles de logro en aquellas materias que dicen directa relación con la gestión de la organización del gobierno regional. No mide, por ejemplo, cambios en el producto bruto regional, dado que este es un resultado que solo en parte y dadas determinadas circunstancias es atribuible a la gestión del gobierno, pero si mide los principales indicadores que reflejan resultados globales del gobierno regional: en la satisfacción de la ciudadanía y satisfacción del propio personal de la organización, resultados de desempeño financiero y en la calidad de los proveedores y resultados de desempeño e impacto en las áreas de acción estratégica, entre ellas: el desempeño operacional de los sistemas de trabajo, por ejemplo, gestión de inversiones, programa de desarrollo social y cultural, programa de desarrollo económico y fomento productivo.

Por último, cabe recalcar que estos siete elementos que pueden hacer la diferencia en materia de capacidades de gobernanza territorial no se explican en sí mismos, sino en cuanto se organizan en torno a un concepto político, una interpretación de la realidad socio territorial y los desafíos, dilemas y oportunidades que descansan en las características de los territorios para encarar sus oportunidades de futuro.

Hasta aquí la exploración sobre los temas de gobernanza territorial y descentralización ha sido conceptual. En esta sección se llevan a terreno los conceptos examinados investigando acerca de los procesos de gobernanza que están en marcha en América Latina. La investigación sobre dinámicas de gobernanza se ha enfocado preferentemente en el nivel local-municipal, más que en el nivel intermedio. El foco de atención de los estudios está puesto sobre las razones que explican buenas experiencias y buenos resultados en la gestión de políticas y programas públicos gestionados descentralizadamente. Algunos de ellos ponen el acento sobre experiencias innovadoras en determinadas áreas de la gestión (emprendimiento económico, medio ambiente, educación, salud, etc.); otros observan la dinámica integral de la gestión de gobierno indagando sobre nuevas prácticas y buenos resultados. La mirada de estos procesos permite identificar cinco

elementos relevantes de la gobernanza para el desarrollo territorial y local: la participación ciudadana, la competencia política, el liderazgo, el papel del nivel central del Estado, el proceso mayor de reforma del Estado y los quipos y organización del trabajo, (Campbell, 2010); (Grindle, 2007); (Cheema y Rondinelli, 2007); (Tendler, 1997).

Descentralización y gobernanza democrática

Los mecanismos de fortalecimiento de transparencia, rendición de cuentas y participación son uno de los elementos que con mayor vigor vinculan gobernanza y descentralización. Tienen importancia en términos de eficiencia, pues permiten una mejor asignación de recursos y un control más cercano sobre los mismos por parte de la ciudadanía, lo que constituye un acicate para actuar con mayor compromiso con los resultados efectivos. También tienen relevancia política, en la medida en que contribuyen a legitimar a los gobiernos instalando canales de comunicación e información. Son diversos los instrumentos que se han incorporado a la gestión: rendición de cuentas, participación en juntas y organismos de gobierno, presupuestos participativos, cabildos y asambleas ciudadanas, contribución de beneficiarios a proyectos, etc.

Competencia Política

Entre los escépticos sobre las prácticas locales, constituye una aprehensión generalizada la creencia de que hay un importante riesgo de caudillismo, clientelismo y favoritismos arbitrarios en la dinámica política local, situaciones efectivamente se presentan, en sintonía y coherencia con las dinámicas institucionales mayores presentes en los países. En pocas palabras, no son casos raros de mala práctica local, son procesos institucionales que también se explican en el contexto mayor. El punto a subrayar aquí es el inverso. La evidencia indica que la competencia política en el nivel local contribuye a mejorar el desempeño de los gobiernos. Tomando en cuenta que la gobernanza es un sistema de naturaleza política, como se ha dicho más arriba, no es extraño que la competencia política colabore. Esto se expresa de diferentes maneras: la oportunidad democrática de ganar las elecciones motiva y torna atractiva la idea de competir, se abre espacio para el surgimiento de nuevos liderazgos, la oferta y promesas de campaña pasan a ser compromisos de gestión que se deben respaldar en el siguiente test electoral.

Liderazgo

Los estudios ilustran que son los alcaldes y otras autoridades de los gobiernos locales las principales fuentes de cambio en la gestión de los gobiernos. Tienen la oportunidad de constituir e implementar agendas, traen ideas de reforma y están dispuestos a dejar un sello propio en sus administraciones. Este es un elemento que destacan todos los estudios sobre gestión y gobernanza y que recogen los modelos de gestión de excelencia de las organizaciones y las ideas aportadas por el New Public Management cuando elaboró la idea de los gerentes públicos.

El nivel central del Estado

En el marco de una fuerte tradición centralista del Estado en América Latina, no es raro que el sentido común considere que el gobierno central, por si mismo, constituye una traba a los procesos de descentralización, imponiendo sus reglas y decisiones y controlando la disponibilidad de recursos. Esta perspectiva falla al no visualizar que la descentralización es, principalmente, un cometido de los Estados centrales que inician un proceso de fortalecimiento de los niveles sub

nacionales. Si bien al nivel central le cuesta este proceso de pérdida de poder, estudios revelan, que cuando el gobierno central apoya o impulsa procesos de autonomía en la gestión descentralizada o desconcentrada, sus resultados son más efectivos. En la práctica se observa que la influencia ejercida por el gobierno central actúa mediante tres ámbitos complementarios: a) el gobierno central se yergue en una notable presencia moral al crear un imaginario en torno al servicio público; b) el gobierno central contribuye para crear un sentido particular de misión en estos programas y sus trabajadores; c) el gobierno central refuerza a los trabajadores con permanentes demostraciones de admiración y respeto por su desempeño (Tendler, 1997).

Reforma del Estado

La gobernanza refiere a los nuevos desafíos que enfrentan los Estados para generar respuestas a los problemas societales, en un marco de interacción y cooperación con el mercado y con la sociedad civil. Esto forma parte de un proceso mayor de reforma y ajuste del Estado a nuevos tiempos, demandas y juicio ciudadano. El Estado se ve obligado a modificar su cultura institucional para una mayor apertura y dinamismo en la búsqueda e implementación de soluciones de política pública. Desde las más altas esferas en el ámbito de la toma de decisiones, a las prácticas concretas en que estas se implementan, el Estado está obligado a modificar una cultura centrada en el procedimiento para pasar a una cultura centrada en el usuario, y a dejar de pensarse de manera unilateral como un actor que se superpone sin auscultar, conocer y dialogar con otros para el cumplimiento de su misión.

En este sentido y con claridad, se percibe que las dinámicas de reforma y mejoras en las que están empeñados los Estados repercuten sobre la experiencia local. Nuevas ideas, tecnologías, sistemas de capacitación, sistemas de incentivos; mecanismos de transparencia, sistemas de compra y ventanilla única que modifican la gestión de contratos, etc., colaboran a una mejor gestión y a disminuir el riesgo de la corrupción en el ámbito municipal.

Equipos y organización del trabajo

Un sexto y último rasgo relevante a la hora de explicar procesos de gobernanza democrática exitosos, se refiere a las personas que están a la base de las mejores prácticas. Se trata de equipos de trabajo que se distinguen por un inusual compromiso de los trabajadores, quienes asumen una mayor variedad de tareas. La organización del trabajo es heterogénea, flexible, multitarea y a menudo voluntaria.

Estos resultados llaman la atención pues se trata de una situación excepcional y poco frecuente, que se confronta con una realidad muy distinta de falta de sistemas adecuados de reclutamiento, entrenamiento y retribución al personal que trabaja en el sector público descentralizado, lo que termina siendo una piedra de tope compleja pues, aunque se resolvieran asuntos institucionales y financieros que afectan las oportunidades de los gobiernos descentralizados de actuar con autonomía y visión territorial, la organización misma sigue siendo un problema, por su estructura, composición y dotación de recursos. Analistas de los procesos de descentralización destacan que algunos de los problemas son: a) el personal empleado en los gobiernos intermedios y locales es insuficiente, está mal remunerado y en muchos lugares carece de las competencias necesarias; b) los sistemas de contratación chocan con la rigidez del marco normativo y c) existe poca

experiencia de sistemas para la contratación que ofrezca empleos profesionales que permitan hacer carrera. Estos factores inhiben la capacidad de gestión de los gobiernos locales (Campbell, 2010), (Waissbluth, 2011); (Molina, 2010).

Todos y cada uno de los elementos mencionados entran en la conversación sobre la gobernanza territorial para el desarrollo de los territorios. Los seis elementos deben entenderse como un conjunto que se potencia y retroalimenta entre sí, cada uno formando parte de un todo. No se trata de pensar en modernizaciones técnicas y organizacionales en un marco poco democrático, o al revés, de procesos de alta participación ciudadana con notorias carencias en materias de gestión. La dinámica es circular y mutuamente interdependiente. Las elecciones permiten el surgimiento de nuevos liderazgos, generan oportunidades de hacer promesas a la ciudadanía y apuestas políticas determinadas. El compromiso de estos nuevos líderes con estas ofertas explica la forma en que el gobierno se organizará y con qué énfasis asumirá procesos de reforma y modernización del Estado (Cheema y Rondinelli, 2007).

Referencias

- Aguilar, L.F. (2009), "Gobernanza y Gestión Pública", México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial, (1992), "Governance and development", Washington. World Bank
- Bevir, M. y Rhodes, R. A. W., (2001) "A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation" Univeristy of California Berkeley
- Campbell, T. (2010), "Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados", en "La alternativa local", Editores De la Cruz, R. Pineda, C., y Pöschl, C., Bando Interamericano de Desarrollo
- Cerrillo y Martínez, A. , editor, (2005) "La gobernanza hoy, 10 textos de referencia", Instituto de Administración Pública, Madrid
- Cheema y Rondinelli, (2007), Editores, "Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices" Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University. USA
- Comisión Europea, (2009) Libro Blanco del Comité de las Regiones
- De la Cruz, R. Pineda, C., y Pöschl, C, Editores, (2010), "La alternativa local", Banco Interamericano de Desarrollo
- Echebarría, K. (2004) Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad, IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov.
- Grindle, M. (2007), "Going Local. Decentralization, democratization & the promise of good governance" Princeton University Press
- Jorquera, D. (2011), "Gobernanza para el Desarrollo Local". Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Kooiman, J. (2005), "Gobernar en gobernanza", en "La gobernanza hoy, 10 textos de referencia", editado por Carrillo y Martínez, Instituto de Administración Pública, Madrid
- Kooiman, J. (2010), "Governance & gobernability", en "The new public governance", Osborne, S. (2010), Editor

Lechner, N. (1997), "Tres formas de coordinación social", en Reforma del Estado y coordinación social, editado por Lechner, N., Millán, R. y Valdés, F., Plaza y Valdés Ediciones, Instituto de Investigación Social, UNAM, México.

Libro Blanco del Comité de las Regiones, (2009)

Molina, R. (2010) *Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales*. Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Grupo de Trabajo de "Seguimiento y cumplimiento de las normas del proceso de descentralización y evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales". Lima, Perú.

Osborne, S. (2010), Editor, "The new public governance", Routledge.

Osborne, S. (2010), "Emerging perspectives on the theory and practice of public governance", en "The new public governance", Routledge.

OECD, (2005) "Nuevo Paradigma del Desarrollo Rural"

PNUD, (1997), "Reconceptualizing governance", PNUD, New York

Prats, J. (2004), "De la burocracia al management y del management a la gobernanza", en Instituciones y Desarrollo No. 3

Prats, J, (2005), "Modos de gobernación de las sociedades globales", en "La gobernanza hoy, 10 textos de referencia", editado por Carrillo y Martínez, Instituto de Administración Pública, Madrid

Rhodes, R. A. W (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en "La gobernanza hoy, 10 textos de referencia", editado por Carrillo y Martínez, Instituto de Administración Pública, Madrid

Tendler, J. (1997), "Good governance in the tropics", Baltimore: Johns Hopkins University Press

Weissbluth, M. y Arredondo, C. (2011), "Descentralización en Chile, una trayectoria posible", Nota Técnica N º 4, Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Abril.