

SISTEMATIZACIÓN

SEGUNDO ENCUENTRO DE GOBERNANZA TERRITORIAL

18 Y 19 de abril de 2013

BAÑOS-ECUADOR



PROYECTO GOBERNANZA SUBNACIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS ANDES

RIMISP – CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL



II ENCUENTRO DE GOBERNANZA TERRITORIAL-PROYECTO GOBERNANZA SUBNACIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS ANDES

INTRODUCCIÓN

El Proyecto Gobernanza Territorial busca colaborar con el desarrollo de los territorios fortaleciendo la capacidad de gobernanza de los gobiernos intermedios en tres países de América Latina: Colombia, Perú y Ecuador. Se entiende como gobernanza el arte o forma de gobernar un territorio que, mediante la articulación de diversos actores del Estado, mercado y sociedad civil, conduce a un marco institucional que estimula el crecimiento económico con inclusión social.

De esta manera el proyecto se propone promover mejoras en materia de liderazgo, ciudadanía, gestión estratégica, de recursos humanos y financieros, y planificación regional, información y conocimiento, y resultados, a través de la aplicación del Modelo de Gobernanza Territorial. Este modelo está basado en la Gestión de Calidad.

Los gobiernos intermedios, con el apoyo del proyecto, realizan un proceso de mejora integral de la gestión. Para ello, se han capacitado equipos profesionales, se han constituido grupos gestores con participación de directivos, profesionales y administrativos y se ha dado inicio a un proceso centrado en la capacidad de los gobiernos de analizar sus prácticas y definir qué mejoras se pueden implementar para cumplir con sus definiciones políticas e institucionales.

Los ámbitos que aborda el modelo son:

- Liderazgo
- Ciudadanía
- Gestión de recursos humanos
- Gestión estratégica y planificación regional
- Gestión de recursos tecnológicos y financieros
- Información y conocimiento
- Resultados

El Proyecto, actualmente se ejecuta en Casanare y Nariño (Colombia), Tungurahua (Ecuador) y Cusco y Piura (Perú).

Al terminar la fase de Autoevaluación, el Proyecto Gobernanza Territorial espera que los resultados obtenidos y los aspectos determinados dentro del Plan de Mejoras puedan realizarse. Pero para lograrlo, en muchos casos es necesario que se reformen los marcos legales y normativos de la administración pública y de los gobiernos subnacionales. Por esto, el Proyecto ha visto la importancia de contar con tres organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria en cada uno de los países donde se ejecuta el Proyecto, a fin de facilitar el diálogo político y el diseño de estrategias para lograr los cambios sustanciales que requieren los gobiernos intermedios para superar las áreas problemáticas.

Para este segundo componente del Proyecto, se han vinculado al Proyecto, la RED Rinde (Colombia), el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope) y Propuesta Ciudadana (Perú) y los consultores de estos organismos participaron en este Encuentro.

Este evento es la continuación de la primera cita cumplida en Cusco, Perú, en septiembre de 2012 y que abrió la reflexión sobre el papel de los gobiernos intermedios en el desarrollo nacional de Colombia, Ecuador y Perú.

Los objetivos de esta reunión fueron los siguientes:

1. Compartir e intercambiar los resultados obtenidos con el Modelo de Excelencia en los 5 territorios, determinar los pasos a seguir e identificar las lecciones aprendidas (Componente 1).
2. Profundizar sobre el rol de los Gobiernos Intermedios en el Desarrollo Económico Territorial y la Lucha contra la Pobreza y promover una Red de Intercambio entre de Gobiernos Intermedios comprometidos con la Gobernanza y la Gestión de Calidad.
3. Conocer y profundizar los procesos de descentralización – especialmente a los gobiernos intermedios en materia de fomento productivo – en los tres países (Componente 2).

La presente sistematización resume los resultados de dos días de trabajo intenso. Cuenta con los resultados de la aplicación del Modelo de Gobernanza Territorial, conforme el avance de cada equipo técnico y grupo gestor. E igualmente incluye las presentaciones y conclusiones de los debates y discusiones desarrollados durante este II Encuentro. Finalmente cuenta con el cronograma de trabajo para los próximos meses y la evaluación de este evento.

ACTIVIDADES DEL 18 DE ABRIL DE 2013

1. Recepción y Registro de Participantes

Se registran en el Encuentro 26 participantes representantes de los territorios de Cusco y Piura (Perú), Casanare y Nariño (Colombia) y Tungurahua (Anexo 1).

2. Inauguración y bienvenida

Claudia Serrano, directora de Rimisp y coordinadora del Proyecto Gobernanza Territorial, felicita el esfuerzo de cada territorio para asistir a este II Encuentro de Gobernanza Territorial. Destaca la importancia de la vinculación del componente 1 (aplicación del Modelo de Gobernanza y sus resultados) con el segundo componente (reformas estructurales y políticas que logren el desarrollo territorial). Anuncia la próxima vinculación de una región boliviana al Proyecto Gobernanza Territorial. En la introducción de este documento hemos descrito brevemente al Modelo de Gobernanza Territorial, así como los 7 criterios con los que trabaja.

El facilitador del encuentro, Gerrit Burgwal, dio la bienvenida a los presentes y realizó la presentación de la Agenda y metodología de trabajo, prevista para los dos días de duración del encuentro. (Ver anexo No 2).

3. Dinámica grupal y presentación de cada uno de los asistentes

PRIMER MÓDULO: Resultados de la Autoevaluación.

4. La autoevaluación, áreas de mejora y buenas prácticas

En este punto de la Agenda, cada uno de los técnicos presentó los resultados o explicaron la fase de la aplicación en la que se encuentran. A continuación una breve reseña de las presentaciones realizadas durante el taller, que serán enviadas como anexos (2, 3, 4,5 y 6)

TUNGURAHUA

Presentación a cargo de la técnica Karla Viracocha. Autoevaluación de los siete criterios del Modelo de Gobernanza Territorial. Exposición de Resultados, Puntajes alcanzados. Determinación de Buenas Prácticas. Los criterios con las mejores calificaciones son: Criterio 2: Ciudadanía, Criterio 4: Gestión Estratégica y Planificación Regional y de menos puntaje el Criterio 6: Información y Conocimiento y Criterio 7: Resultados. Mientras que Personas (Criterio 3) es el que tiene la menor calificación

NARIÑO

Presentación a cargo de los técnicos Armando Rosero y Silvio Ibarra. Exposición de resultados obtenidos hasta el criterio sexto. Explicación de la dinámica política, administrativa de este departamento colombiano. El criterio 4, Gestión Estratégica y Planificación Regional es el que alcanza el mayor puntaje, mientras que los criterios de Liderazgo (1), Ciudadanía (2) y Personas (3) son los de menor puntuación.

CUSCO

A cargo de la técnica Patricia Quispe, presentación de los resultados de la fase de Autoevaluación y Buenas Prácticas. Los resultados expuestos por la técnica del Cusco concluyen que los criterios con los puntajes más altos son el Criterio 4: Gestión Estratégica y Planificación Regional, seguido del Criterio 1: Liderazgo y del Criterio 6: Información y Conocimiento. La calificación más baja fue para el Criterio 3: Personas.

CASANARE

Esta exposición estuvo a cargo del técnico Jesús Figueroa, quien detalla las fases de Validación y Autoevaluación. El Criterio 4, Gestión Estratégica y Planificación Regional, es el mayor puntuado. Mientras que los criterios Ciudadanía (2) e Información y Conocimiento (6), son los de menor calificación

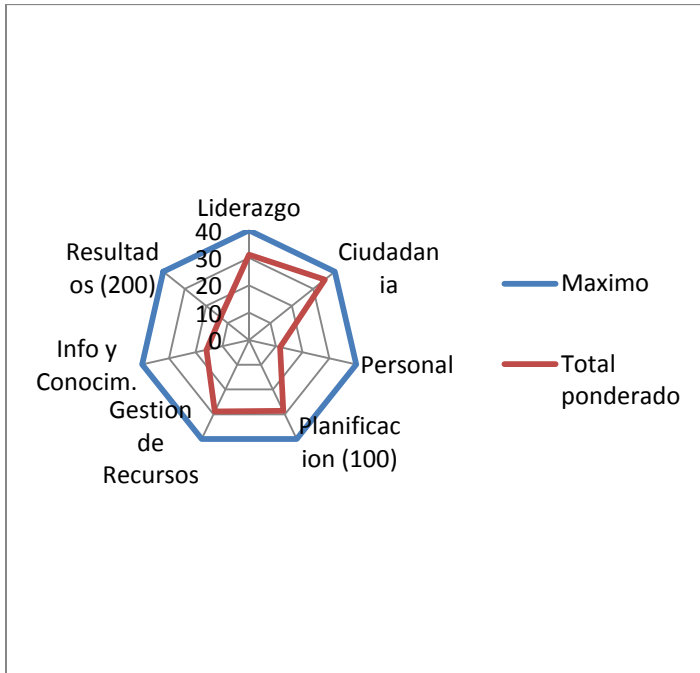
PIURA: Por el técnico Francisco Córdova quien detalla la Autoevaluación hasta el quinto criterio. No presentan calificaciones, por ello no tienen una telaraña para visualizar. Al terminar la presentación de los cinco territorios, se entregó a los presentes el CD con el trabajo realizado y completado por el Equipo Técnico de Tungurahua, que ha finalizado esta fase de ejecución del Modelo de Gobernanza Territorial.

Telarañas de visualización de los resultados finales de la autoevaluación de Tungurahua, Nariño, Casanare y Cusco

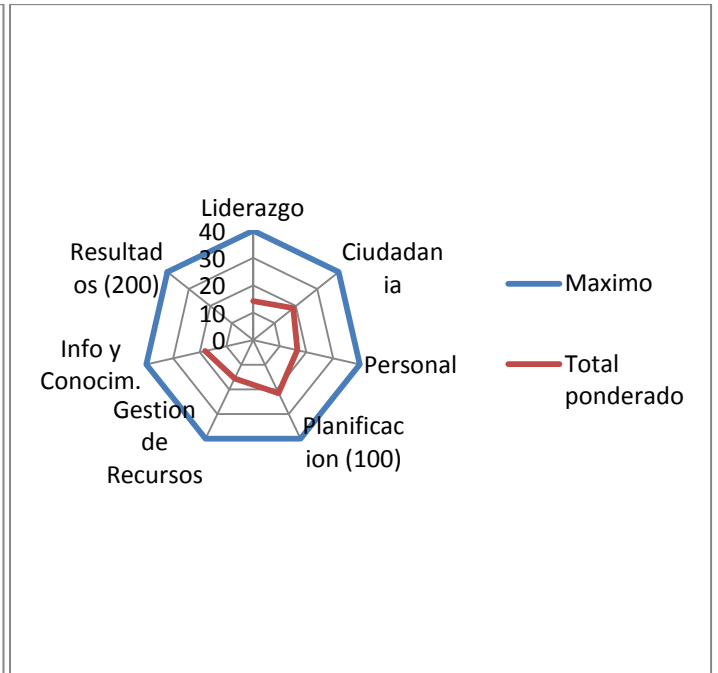
La figura de una telaraña se utiliza para visualizar en un solo grafico las áreas fuertes y las débiles. Se usa tantos ejes como criterios; en este caso de 7 criterios, nos da un heptágono. El puntaje máximo forma el borde exterior azul, y el puntaje alcanzado en la autoevaluación forma la línea roja. En dos casos no se realizó todavía la autoevaluación del criterio 7 (Resultados), y allí se le deja el puntaje obtenido en blanco y no se ve la línea roja en este criterio.

Poniendo las telarañas juntas, como en la siguiente página, se observa también en una mirada, algunas tendencias como que en todos los Gobiernos Intermedios, el criterio de Gestión estratégica y planificación regional es el área más fuerte y el criterio de Información y Gestión de conocimiento es el área más débil.

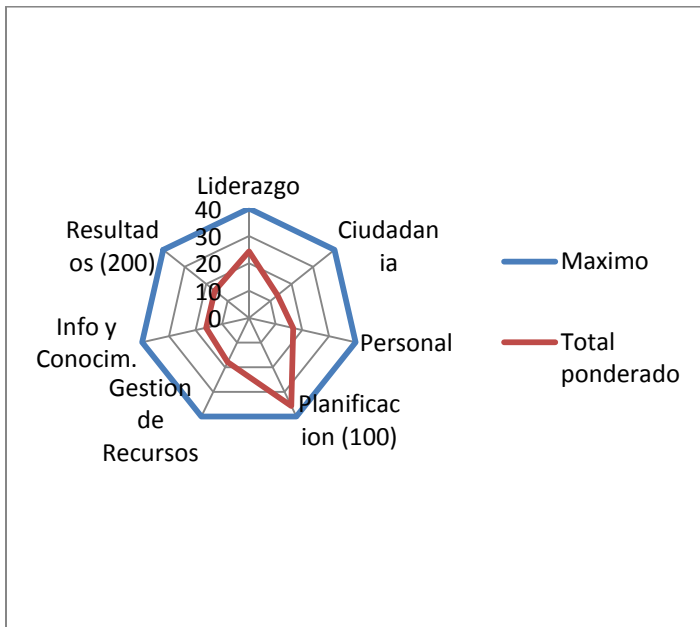
VISUALIZACIÓN RESULTADOS TUNGURAHUA



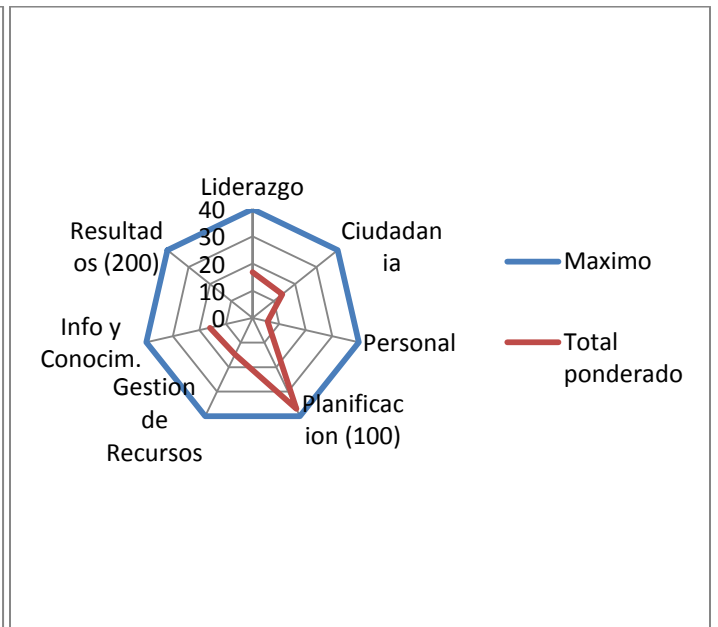
VISUALIZACIÓN RESULTADOS NARIÑO



VISUALIZACIÓN RESULTADOS CASANARE



VISUALIZACIÓN RESULTADOS CUSCO



Explicación:

Los criterios 1, 2, 3, 5 y 6 tienen un máximo ponderado de 40 puntos, por esto en la telaraña se pone un máximo de 40.

El criterio 4. Planificación, tiene un máximo ponderado de 100 puntos, pero para no desdibujar la figura tenemos que dividir el puntaje máximo así como el puntaje ponderado obtenido por 2,5 para medirlo también sobre una escala de 40.

El criterio 7. Resultados, tiene un máximo ponderado de 200 puntos, igualmente para no desdibujar la figura, tenemos que dividir este puntaje máximo así como el total ponderado obtenido por 5 para graficar el obtenido sobre la misma escala de 40.



5. Comentarios y preguntas

La plenaria sobre las presentaciones anteriores Inicia con la intervención del consultor del Proyecto, **Mario Alburquerque**, quien ha capacitado y acompañado a los Equipos Técnicos y Grupos Gestores durante las fases ejecutadas hasta el momento. En primera instancia manifiesta estar contento con este intercambio de experiencias sobre la aplicación del Modelo de Gobernanza Territorial en cada territorio. Destaca la recolección de información, como uno de los aspectos mejor logrados.

Sin embargo realiza una serie de recomendaciones, que se resumen de la siguiente manera:

- En algunos casos, no encuentra suficiente información certera que sustente la redacción de las evidencias. Espera ver los informes completos, de cada territorio para poder tener un pronunciamiento más amplio en este sentido.
- Sospecha de cierta complacencia en el momento de calificar los subcriterios, ya que los puntajes más altos se encuentran en Liderazgo y Planificación Estratégica. Y esto se contrapone, cuando los propios informes determinan falencias en aspectos como el desempeño del recurso humano.
- Recomienda volver a las fuentes de información para una recopilación más certera de los datos.
- Se tiende a confundir Plan de Mejoras, con Área de Mejoras. Todavía está pendiente una redacción más específica, más concreta sobre lo que se pretende mejorar. Para ello sugiere a los técnicos y Grupos Gestores revisar el Manual de aplicación del Modelo. De esta manera, quedará más claro cuáles son los ámbitos en los que se debe priorizar.
- Determinar qué Áreas de Mejora involucran a más de un criterio. De esta manera será más sencillo establecer estas prioridades.
- En la redacción de los informes y Planes de Mejora sugiere una redacción estándar, en tono neutro y la elaboración de un diccionario de siglas, de esta manera quedaría normado este aspecto.
- A TODOS los grupos les falta el perfil de la Organización. Deben incluirlo.

A continuación interviene la directora de RIMISP, **Claudia Serrano**, quien realiza las siguientes observaciones:

- En el conjunto de las evaluaciones presentadas resulta sorprendente que en algunos casos se obtengan puntajes sobresalientes en planificación.
- También llama la atención el tratamiento del criterio de liderazgo, pues sabemos la importancia que tiene este factor en el dinamismo de la gestión.
- Solicita rapidez, concreción y eficiencia en la redacción de los Planes de Mejoras, “ya que estamos contra el tiempo y debemos ser muy pragmáticos y estratégicos en estas definiciones”.
- Recordó que los territorios seguirán contado con el apoyo técnico del Proyecto, pero reiteró que se deben cumplir con los tiempos.
- Este es un proyecto que busca el Desarrollo Territorial y por ello tiene una orientación hacia el ámbito económico, así como la articulación entre el sector público y privado, para alcanzar ese desarrollo. Por ese se pidió a cada territorio que al determinar las Buenas Prácticas se identifiquen aquellas que tengan que ver con los procesos de mejoramiento económico, crecimiento productivo, fomento agrícola, industrial, comercial, etc. Sin embargo, no han sido expuestas durante las presentaciones, por lo tanto es importante determinar si existen o no, para poder visibilizarlas.
- Diferentes asistentes al Encuentro realizaron algunos apuntes. A continuación una breve reseña de lo expresado durante este punto de la discusión:

Jorge Sánchez, coordinador del Grupo Gestor (GG) de Tungurahua:

Explicó que el GG de este territorio ha tratado de mantener la objetividad para las tareas de calificación y suma de puntajes, al incluir dentro de sus integrantes a personas externas al Gobierno provincial. En este caso se trata de representantes de la sociedad civil, quienes han sido muy críticos en la recolección de información, calificación y redacción.

René Larenas, asesor para el 2do Componente (ECUADOR-Congope)

Explicó que al conocer al Proyecto Gobernanza Territorial y sus objetivos surgió la pregunta sobre en qué medida la concentración del Proyecto en fortalecimiento institucional alcanza el objetivo de una mayor gobernanza para el Desarrollo Económico Territorial, en vista de que la gobernanza pone más énfasis en coaliciones y aliados. También reflexionó sobre la objetividad de los integrantes como miembros de los GG y no como actores del proceso. Su duda se centra en el hecho de que siente que los grupos gestores podrían estar más bien defendiendo la institucionalidad, que calificando su trabajo.

Se muestra de acuerdo con la visualización de los resultados de la gestión por medio de una calificación numérica.

Luis Alfonso Escobar, secretario de Planeación del Departamento de Nariño

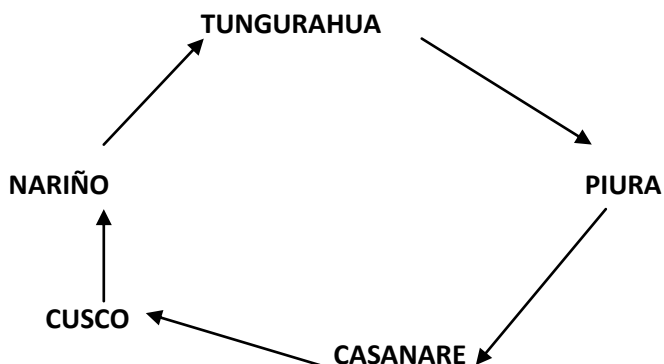
Destaca los resultados y la aplicación del Modelo en la provincia ecuatoriana de Tungurahua. Encuentra similitudes entre ambos territorios y se manifiesta partidario de continuar con un proceso similar en Nariño.

Igor Elorrieta, coordinador Equipo Técnico de Cusco

Recomienda ajustar el concepto de Gobernanza, con la aplicación del Modelo y el desarrollo económico, para que de manera práctica se vayan generando beneficios y logros evidentes en la administración pública. Así los integrantes de los Grupos Gestores no se desmotivarán en su labor.

Se iniciará la tarea de evaluación cruzada cuando el territorio entregue los resultados completos de la Autoevaluación. Aparte la coordinación del Proyecto conjuntamente con el consultor Mario Albuquerque revisarán todas la autoevaluaciones.

La **revisión cruzada** se establece de la siguiente manera:



O sea, Tungurahua revisa a Piura; Piura a Casanare, Casanare a Cusco, Cusco a Nariño, y Nariño a Tungurahua.

6. Trabajo en subgrupos entre pares para analizar el proceso

Esta parte del encuentro tiene como objetivo el análisis de fortalezas y debilidades encontradas durante la ejecución de las diferentes fases del Proyecto, de acuerdo al papel representado por cada uno de los actores de este proceso. Posteriormente cada uno de estos subgrupos expuso el resultado de sus reflexiones. De esta manera tenemos los aportes de las máximas autoridades políticas (o sus representantes), los técnicos del Proyecto, los coordinadores de los Grupos Gestores y el Grupo Gestor de Tungurahua.

Cada grupo respondió una serie de preguntas relacionadas con su participación en el Proyecto.

Primer Grupo: Autoridades políticas de los gobiernos subnacionales o sus representantes.

Facilitador: Manuel Chiriboga, Director Rimisp Ecuador

Evaluación de la implementación del Proyecto en su territorio hasta ahora y posibilidades de réplica.

Evaluación de la implementación del Proyecto:

- La Metodología sí ha sido la apropiada para las autoridades.
- Es positivo que el Grupo Gestor provenga de diversas áreas y maneje los temas incluidos en los criterios.
- Ha permitido visualizar la importancia de la capacidad institucional y de los recursos humanos.
- Ayuda a mejorar la administración pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.
- Problemas presentados: los atrasos para las reuniones u obtención de información.

Recomendaciones para las posibilidades de réplica:

- Asignar recursos para enfrentar y resolver los problemas detectados
- Establecer responsabilidades para el manejo del Plan Estratégico de Mejora de la calidad institucional.
- Lograr el compromiso político para estos cambios.
- Buscar alianzas con los actores externos que podrían facilitar las mejoras.
- A nivel nacional recomiendan interesar al Gobierno Nacional en las lecciones aprendidas en el Proyecto. Socializar el Modelo de Gobernanza Territorial en otros ámbitos.

Segundo Grupo: Coordinadores de los Grupos Gestores

Facilitador: Gerrit Burgwal

Lecciones aprendidas del proceso de ejecución del proyecto Gobernanza Territorial y juicio sobre su aporte para las mejoras en la gobernanza territorial.

Aciertos

- El haber hecho una autoevaluación incluyendo a los propios actores (autoridades, servidores e inclusive propiedad civil) sobre su propio desempeño.
- El haber conseguido activar espacios de diálogo en las instituciones.
- El haber transferido un modelo de autoevaluación que va más allá de las exigencias jurídicas que impone el Estado.

- Ser un modelo que evalúa desde una perspectiva de cambio voluntario y no punitivo.
- El modelo, a la par de buscar la evaluación, ha mejorado capacidades en los integrantes del proceso.

Desaciertos

- El modelo no ha incluido de manera manifiesta a las autoridades.
- El modelo tiene débil perspectiva de análisis externo (poco involucramiento de la sociedad civil, por ejemplo).
- El modelo toma con debilidad el hecho de que existe mucha variabilidad en la cultura burocrática e institucional en los gobiernos que entran en el proceso.
- El modelo demora mucho en evidenciar resultados.
- La fase de Validación es muy larga.
- El método no toma en cuenta las condiciones institucionales previas, exigibilidad, capacidades de los recursos humanos, respaldo del cuerpo político, etc.

Fortalezas de los gobiernos subnacionales para implementar el Proyecto

- Voluntades de cuerpos políticos materializadas en compromisos reales (compromiso en recursos, decisiones basadas en instrumentos concertados)
- Equipos con conocimientos formados, con recorrido en la gestión público.
- La existencia de un equipo técnico que posibilite el proceso.

Debilidades de los gobiernos subnacionales para implementar el Proyecto

- Entidades facilitadoras que no logran involucrarse con el Gobierno a evaluar.
- Ha faltado una participación más activa de los cuerpos políticos (compromiso evidente, pero poco concreto).
- Aversión de las instituciones públicas a ser evaluadas.
- Ausencias de equipos y áreas ad hoc al proceso.

Sugerencias para la réplica

- La participación no debe estar basada exclusivamente en recursos legales (convenios), sino por una real participación (compromiso de recursos).
- El método debe ser menos largo, más limitado, más preciso en el tratamiento de los temas.
- El modelo debe buscar o plantear preguntas más objetivas.
- Identificar instituciones que operen el proceso con disponibilidad específica.
- Concretar los beneficios del modelo en situaciones concretas.
- Plantear un modelo que tome más en cuenta, el contexto territorial para verificar el modelo de gobierno.

Tercer Grupo: Equipos Técnicos
Facilitador: Mario Alburquerque

Evaluación global de la marcha del proyecto, problemas y soluciones, recomendaciones de ajustes.

Dificultades:

- El momento de consolidar el cierre nos encontramos en algunos casos con muchos datos y en otros con poca información.
- Inestabilidad de integrantes del Grupo Gestor y cambios en su composición.

- Plazos de ejecución muy largos (por parte del Proyecto) que conspiran y desactualizan la información obtenida.
- El formato de información del Proyecto es incompatible con los formatos en los cuales está disponible dentro de cada Gobierno.
- Limitaciones institucionales de la contraparte técnica.
- Escasa motivación del GG por falta de incentivos.
- Faltó sentido de pertenencia del GG a Rimisp.
- Excesiva confianza del GG en el equipo técnico.

Soluciones:

- Tener presencia permanente de los técnicos en las reuniones del Grupo Gestor.
- Avanzar el cumplimiento de las diferentes fases del proyecto con subequipos y luego socializar a todo el GG. Separar a los integrantes del GG por ramas similares, para evitar reunión tras reunión.
- Asignar responsabilidades individuales dentro del GG.
- Comprometer al GG con otras actividades como capacitaciones, certificados, acreditaciones, etc. para fidelizarlos, y fortalecer la imagen de RIMISP frente al GG.
- Lograr un GG estandarizado para evitar problemas de falta de participación. Es decir requisitos estandarizados para la designación de integrantes.
- Aunar la capacidad de técnicos y grupo gestor
- Intercambiar información del funcionario con capacitación en las áreas específicas.
- Que cada territorio sepa en qué etapa se encuentran sus homólogos, transparencia y socialización de avances.
- Reproducir materiales del Proyecto.
- Construir/profundizar redes de comunicación a través de foros.
- Mejorar la comunicación de Rimisp con los convenios intermedios, de acuerdo a lo que establece el convenio.
- Generar sinergias con otros proyectos de Rimisp.

Cuarto Grupo: *Consultores reformas políticas de carácter nacional*

Facilitadora: *Claudia Serrano*

Arranque del Componente dos y proyecciones de la consultoría a nivel nacional

Ecuador – Consultor René Larenas

- El espacio propio de discusión de los avances en el proceso de traspaso de competencias es el Consejo Nacional de Competencias, allí queremos incidir en las dos líneas pertinentes: espacio técnico y viabilización política.
- Aclarar la discusión “ontológica” sobre fomento productivo.
- Estar pendiente de las discusiones legislativas que se realizarán en la nueva Asamblea Nacional que se instala el 24 de Mayo.
- Aportar a la estimación del costo de las acciones de traspaso de las competencias en Fomento Productivo.

Perú – Consultor de Propuesta Ciudadana, Álvaro Campana

El consultor ha identificado dos espacios de trabajo:

- Descentralización fiscal. La propuesta contempla la idea de recaudación compartida. Actualmente sucede que el presupuesto inicial es muy bajo, al final se termina recaudando mucho más recursos del previsto originalmente lo que redundaría en que el MEF reparte estos recursos arbitrariamente.

- Ordenamiento territorial, se discute la idea de enviar una ley al concreto, pero no se avanza mucho. La propuesta contempla una plataforma para el ordenamiento territorial

Colombia - Consultora Viviana Barberena

La situación colombiana se contextualiza por la reforma al régimen departamental la que viene a sumarse a otras reformas en curso: proceso de paz, minería, regalías.

- Por ello se recomienda prestar atención al tema de regalías, ya que se evidencian bastantes limitaciones en la ejecución.
- Se propone que entre Junio – Octubre se entregue como producto “memorias propositivas” en temas concretos tales como: Reforma Departamental, Relación con otras reformas en curso tal como la minería.

Acuerdos del grupo de Trabajo

- Para cada país se deberá profundizar en un tema central en la agenda en curso. Generar un documento diagnóstico y levantar propuestas. El producto será un documento de política.
- Se solicitan propuestas concretas formuladas con precisos criterios técnicos, aptas para ser aprobadas / implementadas.
- Sobre la base de los conceptos presentados en 1, se deberá apoyar y animar la discusión político y técnica correspondiente.
- Como parte de las actividades del proyecto los consultores realizarán actividades concretas de incidencia: diálogos, eventos.
- Se recomienda incorporar actividades de prensa y comunicaciones.

Quinto Grupo: *Consultores reformas políticas de carácter nacional*

Facilitadora: *Karla Viracocha*

Factores de éxito y recomendaciones para una réplica.

Factores de éxito para la implementación del Proyecto Gobernanza Territorial

- La experiencia previa que ya se tenía con el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua (NMG) en los ámbitos de: representatividad, corresponsabilidad y gobernabilidad.
- Compromiso de parte del Prefecto de Tungurahua con el Proyecto.
- Conformación de un GG multidisciplinario, en el que han estado presentes delegados de la Institución y la Ciudadanía.
- Acceso a la información requerida. Disponibilidad de parte de los actores y dependencias encuestadas y manejo metodológico de esa información.
- Buena conducción técnica.
- Compromiso inicial de trabajo constante. GG crítico y participativo.

Recomendaciones para la réplica del Proyecto

- Participación Ciudadana y del Grupo Gestor
- Estandarizar los indicadores requeridos para el Proyecto
- Compromiso de la máxima autoridad regional.



7. Presentación del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, sus estrategias de fomento productivo y combate a la pobreza

Fernando Naranjo, prefecto de Tungurahua.



El Prefecto de Tungurahua expuso los antecedentes, la aplicación y las ventajas del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua. Se trata de un modelo propio, que auspicia los procesos de diálogo ciudadano para definir las líneas estratégicas de desarrollo y que se ejecuta desde hace una década en la provincia de Tungurahua. Esta herramienta de gobernanza local ha marcado un hito en la administración pública ecuatoriana. Su aplicación se encamina a conseguir el desarrollo económico inclusivo de este territorio.

Es un espacio de concertación en el que participan autoridades electas y designadas, sectores productivos y organizaciones sociales urbanas y rurales. Todos en unión para responder de manera eficiente a las necesidades de la comunidad. El Prefecto explicó que la aplicación de este estilo de administración consigue el establecimiento de consensos y rompe la unilateralidad que caracteriza a los sistemas políticos tradicionales.

Justamente, para superar las prácticas que actuaban con poca eficiencia y escasa participación de la ciudadanía se planteó este instrumento, que hace hincapié en tres ejes fundamentales, nacidos de la iniciativa popular. Estos objetivos se articularon en tres Parlamentos denominados Gente, Agua y Trabajo y cuentan con la participación de los actores ciudadanos de la provincia. Todo como parte de un proceso que observa los principios de Representatividad, Corresponsabilidad y Gobernabilidad, metas fundamentales del Modelo.

Naranjo puntualizó que las discusiones que se originan dentro de los Parlamentos concluyen en las demandas que se establecen dentro de la Agenda de Desarrollo Provincial. De tal manera que se hace hincapié en una gestión planificada, “que optimizará los recursos técnicos y económicos”. Los espacios idóneos para el cumplimiento de estos procesos son la Junta de Gobierno y la Asamblea Provincial, como foros en los que los actores tradicionalmente excluidos participan conjuntamente con el poder político y económico de la provincia en la definición de un nuevo enfoque de desarrollo local.

Entre los logros que se resaltan después de estos diez años de ejecución del Modelo, se cuenta la generación de un cambio de mentalidad de los ciudadanos, acerca de sus derechos. Además se ha constituido una plataforma territorial con visión provincial, que ha visualizado objetivos comunes y acciones a nivel regional.

La presentación de esta herramienta de administración pública será enviada a cada uno de los participantes del Encuentro (ver anexo 7)

TERCER MÓDULO

La descentralización en Colombia, Ecuador y Perú El camino recorrido y sus proyecciones

8. Panel sobre los Procesos de Descentralización, con énfasis en el área de Fomento Productivo, en Colombia, Ecuador y Perú.

Las exposiciones que abrieron el diálogo estuvieron a cargo de los consultores de los organismos contratados para la ejecución del Componente 2 del Proyecto Gobernanza Territorial. Las presentaciones se encuentran en la sección Anexos (8,9 y 10)

Los consultores Viviana Barbarena de Red Rinde (Colombia), René Larenas del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope) y Álvaro Campana de Propuesta Ciudadana (Perú), abordaron las siguientes áreas:

- Elementos generales de contexto: explicación de los niveles de gobierno (cuántos municipios, provincias, regiones, etc.) y breve indicación de sus competencias, así como de los principales hitos del proceso de descentralización.
- Descripción de la descentralización fiscal y de las competencias traspasadas.
- Relevancia, proyecciones de los gobiernos intermedios (departamentos en Colombia, provincias en Ecuador, regiones en Perú) considerando además aspectos como: participación ciudadana, capacidades institucionales y recursos humanos en los gobiernos intermedios.
- Gobernanza multinivel: relaciones con el Gobierno Central del Estado, Ministerio de Finanzas con el nivel local.
- Balance de la descentralización en su país: avances, retrocesos, desafíos.

Las exposiciones de cada consultor constan en la sección de Anexos, del presente trabajo. Las intervenciones de los tres consultores del componente dos abrieron el espacio para las reflexiones de los asistentes. A continuación, algunos de los aportes de los asistentes:

- **Luis Alfonso Escobar, secretario de Planeación del Departamento de Nariño**, indicó que los gobiernos y los estados de América Latina “viven un momento muy particular en el tema de la descentralización y el desarrollo subnacional, por eso es fundamental la aplicación de un modelo como el Modelo de Gobernanza Territorial, que nos permita apoyar estos procesos”. Rescató las experiencias exitosas de descentralización en Colombia, pese a que los gobiernos regionales aún no poseen todas las competencias. Resaltó la experiencia de gobierno en Tungurahua, “ya que demuestra cómo se puede pasar de la democracia representativa, a la democracia participativa”. Recalcó que la continuidad de la descentralización exitosa depende de las herramientas y capacidades con las que puedan contar los diferentes gobiernos regionales para afrontar este proceso. Recomienda replicar el Modelo de Gobernanza Territorial a instancias administrativas municipales.
- **Jorge Sánchez, director de Planificación del Gobierno de Tungurahua**, rescató la importancia del fomento productivo en cada región, “entendiendo que estos términos deben ir más allá de los programas y proyectos desarrollo agropecuario”, acotó. Sobre el proceso de descentralización en el Ecuador, indicó que los principales desafíos de este proceso se observan en la transferencia de competencias y explicó que existen transferencias que llevan 20 años en agenda, sin que se puedan cumplir totalmente.

- **Francisco Córdoba, técnico de Piura**, reflexionó que si bien es cierto no existen recetas para lograr lo que se conoce como Buen Gobierno, el éxito tiene que ver con la capacidad de las instituciones, el recurso humano y el respeto a las leyes.
En ese sentido, explicó que la Defensoría del Pueblo de Perú emitió una serie de recomendaciones para que los gobiernos subnacionales las puedan aplicar, así que recomendó que se las revise dentro del Modelo de Gobernanza Territorial.
- **Armando Rosero, técnico de Nariño**, solicitó información sobre los mecanismos para lograr la movilización social y la participación ciudadana dentro de los procesos de descentralización que se ejecutan en los tres países que son parte del Proyecto Gobernanza Territorial.
- **Emma del Castillo, gerente de Planificación Gobierno Regional de Piura**, indicó que el nivel de participación ciudadana en el Perú ha disminuido notablemente en los últimos años, ya que la gente no identifica soluciones a sus requerimientos de descentralización o gestión descentralizada.
- **Mario Alburquerque, consultor del Proyecto**, indica que la experiencia participativa y vinculante de la ciudadanía de Tungurahua puede ser replicada.
- **Claudia Serrano, directora Rimisp, y moderadora del panel**, afirmó que mientras la descentralización continúe “en nuestros países, estos serán más prósperos. Pero todavía hay una precariedad bien en grande dentro de cada proceso, pero aún así, estoy convencida que es un riesgo que debe asumirse”. A continuación explicó que los procesos de descentralización se sustentan en cinco elementos:
 - ✓ **Político**: que puede resultar obvio para la mayor parte de realidades latinoamericanas, pero no para Chile, que no elige en las urnas a sus máximas autoridades regionales.
 - ✓ **Autonomía entre recursos y competencias**. Cabe análisis profundo sobre las atribuciones de los gobiernos regionales. No se trata solamente de un tema de dinero, la discusión se centra en lo que significa un estado descentralizado verdaderamente.
 - ✓ **Tema fiscal**: Este es un aspecto muy importante, pero está pendiente en nuestros países. Existen casos aislados de gobiernos intermedios que han logrado el cobro y administración de algún impuesto, pero no es la generalidad. Debemos centrar el análisis en el hecho que no todo un país debe pagar por los grandes proyectos que se realizan en las capitales.
 - ✓ **Competencias**: Cabe la reflexión sobre que las competencias traspasadas, pero sin recursos vienen a ser una broma. Esta realidad nos colocan nuevamente en la discusión del papel del Estado y los gobiernos regionales, ya que no se propicia la gobernanza multinivel.
 - ✓ **Las capacidades políticas, técnicas y administrativas, así como la participación**. Estos aspectos son estratégicos para el ordenamiento y el desarrollo territorial.

Señaló como tópicos para comparar la falta de función planificadora que se evidencia en países como Chile y Perú. La problemática de la Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador) y los gobiernos intermedios. Solicitó más información sobre la participación ciudadana en los tres países y sobre la experiencia colombiana sobre el régimen de participaciones y el Sistema Nacional de Regalías.

La ronda de respuestas de los panelistas se acortó, ya que el tiempo del que se disponía era menor. A continuación un resumen de sus comentarios:

- **Viviana Barbarena/Colombia**

El nivel de participación ciudadana es amplio y con gran evolución. Existen departamentos como Nariño que tienen una estructura política establecida en torno a esa participación. Se destaca el hecho de lograr este nivel pese a ser una zona en conflicto.

La función de la participación social está más empoderada en las ciudades grandes.

Existen buenas experiencias de la descentralización y apoyo técnico del sector privado.

La descentralización y la transferencia de competencias generales fueron radicales, ya que se realizó en el camino, se las entregaron a los gobiernos intermedios y poco a poco fueron aprendiendo.

La tarea más esencial que tiene el nivel intermedio d Gobierno es convertirse en el líder del desarrollo económico de su territorio, pero para que eso ocurra se les debe proporcionar las herramientas para que asuma las competencias de manera técnica.

El actual sistema de regalías pone de manifiesto la capacidad o no de los departamentos de generar sus propios planes de desarrollo, para demandar los recursos y también las nuevas formas de generación de éstos, en el caso de los que quedarán disminuidos en su financiamiento.

- **René Larenas/Ecuador**

La capacidad operativa y técnica de los beneficiarios de las transferencias de las competencias y la propia transferencia es un problema no resuelto, ya que aún no se establece que va primero. Y es una discusión que no nos lleva a ninguna parte.

El fomento productivo debe pensarse más allá de lo agropecuario. Muchos proyectos de asistencia social no han pensado esta herramienta como un aspecto de inversión, clima de negocios, competitividad, etc.

Sobre la relación entre Senplades y los gobiernos intermedios, nos vemos ante el enfrentamiento entre tecnocracia vs articulación y sentido político.

La Participación Social ha decaído en el Ecuador durante este gobierno.

- **Álvaro Campana/Perú**

Destaca que es importante que la “cancha” esté bien trazada en el campo de la descentralización. Sobre esta realidad en Perú dice que se registran avances en muchos aspectos, la tecnocracia está aprendiendo distintas herramientas de gestión. Pero alerta sobre el Modelo de Desarrollo para las regiones extractivistas, que puede caer en el clientelismo.

En el tema del ordenamiento territorial en Perú los Gobiernos Regionales han hecho su trabajo, pese a no existir una ley que norme este proceso.

La Participación Ciudadana también está viviendo un decaimiento en Perú, lo cual es lamentable porque después de haber vivido experiencias muy importantes en este sentido, ahora se ven procesos que duran poco, que no concluyen y una sociedad civil desmotivada.

9. PRÓXIMOS PASOS Y CRONOGRAMA DE TRABAJO

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	FECHA
Mandar cartas sobre el avance del Proyecto a los GI por parte de RIMISP, para motivarles más.	Gerrit	Abril
Realizar informe final de actividades por cada Equipo Técnico	RIMISP manda índice Elaboración por Eq. Técnico Aprobación por RIMISP	Junio Agosto – septiembre Octubre - noviembre
Sistematizar elementos comunes de los Planes de Mejoras.	Gerrit	Septiembre
Redactar un documento de autoevaluación y Plan de Mejoras	Equipos Técnicos con apoyo de RIMISP	Septiembre
Realizar presentaciones del proceso y el Plan de Mejoras para posibles replicas en: <ul style="list-style-type: none"> - Subregiones - Municipios - Otros territorios - Asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Entidades nacionales de Dz. 	Iniciativa por parte de los Equipos Técnicos y/o Gobiernos Intermedio, con apoyo de RIMISP	Octubre - noviembre
Preparar (perfiles) de proyectos y propuestas de consultoría para presentar a RIMISP y otros	Equipos Técnicos y/o técnicos de GI	Octubre - noviembre
Realizar eventos de cierre para presentar los resultados y propuestas	Gobiernos Intermedios con apoyo de RIMISP	Noviembre - Diciembre
Realizar un Encuentro final con aliados y co-financiamientos.	Alfonso, evt. Con apoyo de Viviana	Marzo 2014 ¿?

El cronograma de trabajo es el Anexo No 11 del presente trabajo.

10. EVALUACIÓN DEL TALLER

Lo que más me gustó	Lo que menos me gustó	Sugerencias para una próxima vez
Vivenciar las experiencias de otras regiones	Faltó tiempo para mas debate e integración de temas complementarias	Avanzar en replicas y convencido que el modelo es exitoso y pertinente
La organización La interacción de los países andinos y la experiencia avanzada en el proceso de descentralización	El tiempo corto La no participación de los representantes políticos	Mayor tiempo para la exposición de resultados y los metodologías de trabajo
Ver los avances de los otros gobiernos regionales	El tiempo para exposiciones debería hacerse el esfuerzo de respetar los acuerdos	Promover más ampliamente la experiencia con otros actores
El trabajo de grupo El lugar	Faltó control del tiempo que ocasionó cambios en la agenda de trabajo	Mayor tiempo de participación de Equipos Técnico
Buen debate Apertura a autocritica	Modificaciones en el horario de la agenda de trabajo	Menos presentación, más espacios de diálogo o taller
El nivel de dialogo	Programa no calculó bien el	Mayor nivel de exigibilidad para el

La metodología	tiempo para exponer resultados autoevaluación	cumplimiento de las metas (tiempo en entrega de los trabajos)
El sentido de comunidad de trabajo compartido	Las exposiciones previamente deben llegar a participantes Se expuso trabajos inconclusos	Enviar material previo a los eventos (avances, trabajos, presentaciones).
El lugar del evento	La falta de gobernadores de los territorios que variaron el programa previsto	Proveer material de conferencias con anticipación
El lugar del encuentro muy bien elegido	Un programa demasiado apretado	Confirmar previo a enviar la programación la presencia de los expositores y panelistas
Las conferencias territoriales Experiencias internacionales Participación Gobernabilidad	No disponer mi tiempo completo en este encuentro	Tener documentación previa
He aprendido mucho, estos intercambios de experiencias y aprendizajes son muy potentes	Demasiado detalles “formal” de la primera parte	Planificar mejor los tiempos
Encontrar preocupaciones comunes	La comida muy normalita, faltó algo típico (excepto cena de anoche)	Hacer vigilancia a los técnicos del proyecto para cumplir con los tiempos establecidos.
La buena organización y logística por parte del equipo de RIMISP	La dificultad de alguno(a)s compañero(a)s de ceñirse a sus tiempos	Hay que darle más tiempo a los trabajos de grupo y plenarios que siempre quedan cortos.
El buen ambiente de intercambio El lugar	La rigidez en los tiempos y en la moderación	Que sea en Colombia. Que sea con tiempos más holgados
Conocer la realidad de cada territorio para entender de alguna manera los inconvenientes en el Proyecto	Estuvo un poco recargado, debemos ser realistas con los tiempos (sin perder la pasión jamás)	Mantener la metodología de facilitación dado que es bastante interactiva y participativa
El compartir experiencias en torno al Proyecto y las exposiciones sobre descentralización en los diferentes países. La posibilidad de ratificar que tenemos compromisos comunes con la sociedad andina.	No encuentro comentario negativo a la consulta	Ligar a la finalización del Proyecto Gobernanza otros que apoyen al desarrollo de las regiones.
Intercambio de experiencias territoriales	Impuntualidad Inasistencia de gestores a pesar de compromiso	El Proyecto debe en lo futuro complementarse con el apoyo de los gobiernos; para ello debemos mostrar los resultados logrados como en Tungurahua.
Espacio de intercambio de experiencias y compromisos de mejoras.	Los tiempos limitados en las exposiciones. No se fortalece el trabajo práctico.	Continuar metodología de grupos. Dar más espacio a exposición de casos.

11. CIERRE

Claudia Serrano da por finalizado el II Encuentro de Gobernanza Territorial agradeciendo la presencia y el trabajo de los Equipos Técnicos, Grupos Gestores, autoridades y la Coordinación del Proyecto. Hace hincapié en la importancia de cumplir los compromisos, metas y tiempos que se han acordado durante estos días de reuniones y planificación. De esta manera se podrá dar un cierre exitoso del Proyecto, así de su aplicación, consolidación del componente dos y réplicas en otros gobiernos regionales.