

Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial

M. Ignacia Fernández
Macarena Weason

Proyecto:
**“Fortalecimiento de las coaliciones territoriales
para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú”.**

**Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Diciembre 2012**

Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial

Introducción

Este documento forma parte del proyecto “Fortalecimiento de las coaliciones territoriales para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú”, que se está llevando a cabo en dos regiones del Perú, Arequipa y Cusco, y cuyo objetivo es apoyar el fortalecimiento de coaliciones de actores territoriales, orientadas al desarrollo y contribuir con el proceso de descentralización en marcha. Junto con lo anterior, este proyecto persigue facilitar espacios de diálogo que contribuyan a fortalecer vínculos entre los distintos actores, aportando al intercambio de conocimiento y experiencias que favorezcan la construcción de agendas consensuadas. Al mismo tiempo, esta iniciativa forma parte de un esfuerzo a nivel latinoamericano que lleva adelante Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, para generar conocimiento y fortalecer capacidades para el desarrollo económico de los territorios.

El objetivo de este documento es revisar el aporte de los conceptos de gobernanza multinivel en el marco de los procesos de descentralización en América Latina. El término gobernanza se refiere a la colaboración entre diversos agentes en la resolución de asuntos públicos y, si bien se trata de un tema de importancia en todo el amplio arco de estos asuntos, lo es particularmente en el ámbito de la descentralización y el desarrollo de los territorios, pues aquí se cruzan diversos imperativos de coordinación y cooperación: del nivel regional con el nivel central del Estado nacional, del nivel regional con las agencias regionales desconcentradas, del nivel regional con las municipalidades, con el sector privado, las organizaciones sociales y la sociedad civil en general.

La descentralización del Estado, por su parte, debe comprenderse como una estrategia política para la transformación democrática del Estado. Es un sistema de reformas institucionales y políticas que apuntan a la mayor representación de los territorios, la redistribución de poder, recursos y competencias, y el fortalecimiento de capacidades, todo en pos del desarrollo local y territorial. Avances en esta dirección son resultado de proyectos y convicciones políticas de cambio que configuran un nuevo mapa de poder, levantando nuevos actores del diálogo político nacional.

A partir del año 2000 en América Latina la mayoría de los países han reforzado sus procesos de descentralización. Algunos autores han hablado del inicio de una nueva etapa de la descentralización en la región, ya que a partir de esta fecha (con la primera elección directa de alcaldes de Costa Rica, a mediados de 2000) todos los países cuentan gobiernos municipales constituidos a través de elecciones directas.

Destaca en esta nueva fase el rol que se ha ido otorgando al nivel intermedio de gobierno, al que se han ido asignando nuevas atribuciones, responsabilidades y recursos en el ámbito del desarrollo territorial, emprendimiento económico, equilibrios ambientales, regulación de conflictos socio territoriales, mediación entre intereses locales, regionales y nacionales, entre los más importantes. Para responder a estos desafíos, 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.

A pesar de que todavía es materia pendiente en algunos países, los gobiernos intermedios han sido progresivamente beneficiados de procesos de democratización política por medio de la elección directa de sus autoridades, apuntado a generar mayor legitimidad política e institucionalidad democrática en este nivel. Así también, se ha dotado 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, a su vez, se han llevado a cabo procesos de descentralización fiscal, los que han otorgado a las regiones mayores recursos derivados de impuestos a la extracción de recursos naturales.

Los argumentos que han estado a la base de estas reformas en el diseño institucional para la descentralización de los gobiernos intermedios han sido la mayor eficiencia en la gestión del Estado por la vía de acortar procesos, disminuir procedimientos, aliviar burocracia; y la mayor calidad democrática, cercanía de las agencias gubernamentales con la ciudadanía y rendición de cuentas. Junto con esto, adquiere importancia el enfoque territorial del desarrollo, que busca y promueve la articulación de activos y actores territoriales para expandir sus oportunidades.

Como resultado de estas reformas descentralizadoras, se espera activar una dinámica en el nivel regional que estimule la cooperación entre actores públicos y privados, la promoción de la inversión pública y privada, el fortalecimiento de la participación, rendición de cuentas y cercanía con la ciudadanía y la promoción de mecanismos de inclusión social por medio de procesos productivos que activan cadenas de valor abriendo espacio y oportunidades a los pequeños productores, y la instalación de oficinas o agencias regionales de desarrollo.

Sin embargo, las evidencias también muestran importantes obstáculos. Quizás el más significativo es que todo el proceso se ha orientado a gestionar recursos para proyectos de inversión y no a gestionar cambios productivos e institucionales que den paso a nuevas dinámicas de desarrollo. No se ha producido un proceso político y cultural de desplazamiento de centros de poder desde el nivel nacional al regional. La agenda de la descentralización se enfrenta a prácticas sectoriales y centralistas que se contraponen al despliegue de las capacidades territoriales, faltan diseños globales sobre atribuciones y responsabilidades de los distintos niveles del Estado. Se observa superposición de funciones y competencias y un diseño fiscal basado en transferencias más que en capacidad fiscal territorial. Otra dificultad se refiere a la insuficiencia de capacidades de autoridades, profesionales y técnicos localizados en los niveles intermedios de gobierno para la

administración de las nuevas competencias y recursos regionales, y una interacción entre niveles descentralizados, región – municipios más orientada a resolver urgencias y necesidades sociales, que a mirar conjuntamente oportunidades de desarrollo.

Tomando estos antecedentes, este trabajo pretende aportar en un aspecto clave para una nueva fase de avances en esta materia: la definición de los nuevos ámbitos de competencia de los gobiernos intermedios y las estructuras de colaboración y complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno. Este tema cobra relevancia pues en materia de traspaso de competencias y coordinación institucional en América Latina el conocimiento aún es insuficiente y el tema no ha estado en la primera línea en los debates sobre desarrollo y territorios. Sin embargo, es crucial para un proceso efectivo de descentralización. Se propone por ello revisar la situación del traspaso de competencias en América Latina incorporando la perspectiva y los criterios de la gobernanza multinivel, entendida como un sistema de acción política que se basa en mecanismos de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno y con los actores que participan de la gestión y producción de bienes y servicios públicos.

El documento se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. La primera sección vincula los conceptos de gobernanza y descentralización del Estado acudiendo a los aportes emanados de la Comunidad Económica Europea y la OECD. La segunda sección lleva esta discusión al caso particular de América Latina y la tercera expone el proceso en Perú, Colombia, Ecuador y Chile, como casos con procesos de reforma recientes. La sección cuarta establece definiciones institucionales necesarias para avanzar en los procesos de descentralización desde la perspectiva del fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza para el traspaso de competencias a los niveles subnacionales de gobierno.

1. Gobernanza multinivel de los procesos de descentralización

La idea de Gobernanza responde a un contexto de sociedad compleja y global y alude a la necesidad y presencia de lógicas de acción combinadas entre diferentes actores que deben actuar en forma cooperativa o en red para alcanzar soluciones que los agentes por sí solos no pueden alcanzar. Este concepto se presenta como una superación de discusiones sobre cómo mejorar la gestión pública (New Public Management) entendiendo que el desafío no es mejorar el desempeño del Estado sino poner en marcha otra dinámica que ya no será “estado céntrica” (Osborne, 2010). La gobernanza hace referencia a la 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 y combinando tres ámbitos muy presentes en la discusión sobre políticas públicas: el ámbito de la coordinación entre niveles, agentes e instituciones para propósitos comunes; el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas y el ámbito de la práctica democrática y participativa con compromisos y metas conocidas y controlables por los ciudadanos (Serrano, 2011).

En consideración de lo anterior, este trabajo entenderá gobernanza como “una especial forma de relación entre gobernantes y gobernados, que se sustenta en la participación, contribuyendo a la disminución de la brecha entre la oferta pública y la demanda social, al control social y transparencia de la acción pública, dotando de una mayor gobernabilidad y democracia a la acción del Estado y su gobierno. Se trata en consecuencia, de un estilo de gobierno que asume que el desarrollo es resultado de la acción de distintos actores que intervienen e interactúan en la arena económica, social y política, bajo el supuesto que los procesos de desarrollo requieren de una inteligencia concertada, basada en una cierta coherencia de análisis, objetivos y visiones de los actores que intervienen sobre factores que condicionan, ya sea limitando o generando oportunidades nuevas para este tipo de procesos” (Fernandez, 2010).

El concepto de gobernanza multinivel tiene su origen en Europa, y se plantea como un 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. En este marco, el concepto apunta a 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 (Jorquera, 2010)

El documento “Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre Gobernanza Multinivel”, del Comité de las Regiones de la Unión Europea (CDR), 2009, define la gobernanza multinivel como un sistema de acción político que se construye a partir de la asociación de entidades públicas de distintos niveles (en el caso de la Unión Europea, de los Estados miembros y los entes regionales y locales), y que se orienta hacia la elaboración y ejecución de acciones públicas (como políticas públicas y programas) o a la producción de bienes públicos. En este sistema de acción coordinado los diversos niveles de poder comparten la responsabilidad, y otorgan legitimidad democrática al sistema a partir de su propia legitimidad y representatividad.

Como resultados de acción pública mediante la gobernanza multinivel, el Comité de Regiones señala: “La gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea. Europa será fuerte, sus instituciones legítimas, sus políticas eficaces, sus ciudadanos se sentirán implicados e involucrados, si el modo de gobernanza de la misma garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales” (CDR p3).

Para su desarrollo es clave avanzar hacia un cambio de las culturas administrativas y políticas que obstaculizan el avance de los procesos de descentralización, y fomentar aquellas basadas en la colaboración y la articulación. El trabajo en conjunto de los entes participantes debe ir más allá de la participación y consulta, y apuntar hacia una asociación con niveles compartidos de responsabilidad. En este sentido, el documento señala que “La legitimidad, la eficacia y la visibilidad del funcionamiento comunitario quedan garantizadas con la contribución de todos los

agentes y si los entes regionales y locales actúan como verdaderos «socios», y dejan de hacerlo como simples «intermediarios»” (CDR, p4).

La gobernanza multinivel es entendida como 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 participación y responsabilidad en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo.

Esta no es una relación fácil, en particular en América Latina que, a pesar de las reformas descentralizadoras, conserva un tinte marcadamente centralista. La evidencia apunta a que los asuntos verdaderamente importantes se resuelven en la capital y que, aún cuando se da el caso de que se hayan traspasado competencias, parece haberse legitimado un derecho consuetudinario a revertir las atribuciones traspasadas en el caso de que la materia lo amerite. El nivel regional protesta porque no se le asignan mayores responsabilidades y porque, cuando éstas se han asignado, existen múltiples cortapisas mediante las cuales se interviene o mediatiza la decisión regional. Adicionalmente, existe una suerte de tensión entre la lógica sectorial y la lógica territorial. La primera tiene restricciones para incorporar una dimensión integral y sistémica mientras que esta empalma muy bien con la lógica territorial. Desde la perspectiva sectorial emanan políticas *top down*, mientras que las segundas incorporan una visión multidisciplinaria y multisectorial e impulsan políticas *botton up*.

Desde el punto de vista de la relación entre el nivel regional y local se suele repetir el mismo centralismo, en escala regional. No es frecuente que el nivel local forme parte de una conversación estratégica sobre oportunidades territoriales y más bien aparece como peticionario de recursos regionales para resolver problemas de equipamiento y servicios básicos.

La **dimensión horizontal** en tanto, se refiere a la coordinación entre agencias, instituciones y actores a un mismo nivel, no sólo 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 para dar paso a políticas y gestiones propiamente territoriales que puedan sintetizar las opciones de política pública con una perspectiva integral e interdisciplinaria.

El plano horizontal no está cargado de la complejidad que presenta la dimensión vertical, sino de las expectativas y oportunidades que se asocian a la coordinación, cooperación y diálogo público privado. Hay aquí una premisa de que los agentes con sentido territorial, que comparten una visión de largo plazo, apreciarán las ventajas de la cooperación lo que redundará en mayores oportunidades de desarrollo de los territorios. Estudios de caso permiten demostrar que esta perspectiva contribuye a la presencia de coaliciones sociales transformadoras que impulsan reformas productivas e institucionales para el desarrollo económico inclusivo. Sin embargo estos casos son escasos. Si bien hay evidencia de crecimiento económico en muchas regiones y de

mejoras en materia de incidencia de la pobreza, ello no va aparejado de disminución de desigualdades (Fernandez y otros 2012, Meynard, 2012).

2. Descentralización y traspaso de competencias en América Latina

La trayectoria de descentralización en América Latina pone en evidencia cinco factores claves para su desarrollo, todos ellos importantes pero algunos definitivamente centrales, estos son: diseño político, diseño fiscal, marco competencial, capacidades de los entes subnacionales para cumplir el cometido y marco de transparencia y control ciudadano. Los tres primeros, representados en la elección directa de autoridades, recursos para cumplir con autonomía y responsabilidad la tarea de ser gobierno intermedio, y la definición de un ámbito claro de atribuciones y competencias, son determinantes para la profundidad, el alcance y la sustentabilidad de los cambios institucionales.

En la medida en que requiere reparto de poder, atribución de competencias y recursos necesarios para desempeñarlas, la apuesta por la descentralización no es fácil ni obvia. Ha tenido siempre grandes detractores y, en muchos casos, su desarrollo ha sido más cosmético que real. La descentralización no es viable si no hay atribución o devolución de poder. Es más, el poder atribuido a los gobiernos territoriales debe venir contemplado en el ordenamiento jurídico, por la vía de la atribución legislativa de competencias, y protegido, por la vía del reconocimiento legal del principio de autonomía local (o regional) (Fernández Losada, 2012).

La definición de ámbitos de competencia y materias de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno ha sido un tema problemático para la descentralización en América Latina. Si bien las competencias de los niveles intermedios han aumentado, sea por el incremento de las demandas en ese ámbito, por la solicitud de los gobiernos subnacionales o por los traspasos de los órganos centrales, esto no ha estado exento de obstáculos y efectos no esperados que plantean nuevos desafíos en el diseño y la implementación de los nuevos marcos competenciales.

El traspaso de competencias a las regiones o niveles intermedios de gobierno genera cambios favorables tanto en el sistema político nacional y regional como en la gestión pública de los niveles de productividad nacional y regional. Según Abalos (1998), el incremento del marco de competencias de los niveles subnacionales eleva la eficiencia del sistema político permitiéndole al nivel central una mejor concentración en temas estratégicos como el diseño y seguimiento de grandes políticas, otorga mayor estabilidad y legitimidad al sistema político, elimina la tendencia a la homogenización de políticas y genera condiciones para ampliar los actores involucrados en la toma de decisiones. Así también, potencia el liderazgo político regional mediante el incremento de atribuciones a la autoridad y la hace más responsable frente a la comunidad regional, redefine y complejiza las relaciones Gobierno Regional y Parlamento; estimula una interlocución más activa con los diversos sectores de la comunidad y particularmente las autoridades comunales.

En materia de modernización de la gestión pública, el traspaso de competencias racionaliza la administración pública nacional, definiendo niveles territoriales óptimos para el desarrollo de conjunto de funciones y atribuciones, estimula un mejor uso de los recursos, incorpora la diversidad interregional y facilita la coordinación entre instituciones; simplifica el diseño y gestión de acciones públicas y, finalmente, aumenta la mística y compromiso funcionario junto con una mayor capacidad de control y evaluación por parte de la sociedad. Así también, estimula cambios en las relaciones de trabajo del nivel regional con actores relevantes ya que, por ejemplo, propicia una acción colaborativa con ministerios y servicios públicos y nacionales, mayor coordinación con municipios, y torna más propicia la búsqueda de acciones conjuntas con el sector privado, las universidades, gremios, organizaciones y otros núcleos de iniciativa social y con capacidad de transformación del paisaje físico, económico y socio-cultural regional.

Ahora bien, se han implementado diferentes esquemas para realizar este proceso. Jonas Frank (2003) describe cuatro estrategias de transferencias de competencias aplicadas en América Latina. La primera de ellas es el **sistema uniforme**, que aplica criterios homogéneos para la descentralización de competencias, sin tomar en consideración las particularidades de los entes receptores y sus capacidades para asumir nuevas competencias. De esta misma forma, no considera la gradualidad en el proceso de traspaso de competencias, teniendo un riesgo alto de lo que el autor denomina “descentralización impositiva”.

Una segunda estrategia son los **sistemas flexibles**, basados en el acuerdo entre las entidades transferentes y receptoras respecto al proceso y las materias de descentralización, la que suele traducirse en convenios como instrumentos jurídicos. De esta forma es posible contemplar las capacidades de gestión diferenciadas de quienes recibirán las competencias, y la gradualidad necesaria para llevarlo a cabo.

La debida confluencia entre eficiencia en la gestión y cercanía al ciudadano se consigue mediante la aplicación del principio de diversidad o diferenciación en la descentralización. Es decir, que una descentralización correcta nunca debe ser uniforme para todos los niveles gobierno local, sino diversa, diferenciando las competencias que deben atribuirse a uno u otro nivel, o incluso dentro de un mismo nivel, distinguiendo el número de habitantes y la capacidad técnica y económica para asumir la competencia. Todo ello sin perjuicio que, como veremos, la descentralización no consiste sólo en la transferencia de nuevas competencias materiales, sino que debe venir acompañada de la atribución de los recursos económicos necesarios para ejercer dichas competencias.

La gobernanza multinivel, cuya explicación conceptual resulta tan coherente y razonable, implica en la práctica grandes desafíos y cambios culturales y organizacionales difíciles de implementar. En la medida en que se refiere a un reparto de poder, la apuesta por la descentralización no es fácil ni obvia y cuenta con grandes detractores. El impasse no es de fácil resolución, porque la descentralización no es viable si no hay una efectiva atribución o devolución de poder, de forma tal que el poder atribuido a los gobiernos territoriales quede consignado en el ordenamiento jurídico, por la vía de la atribución legislativa de competencias; y protegido, por la vía del

reconocimiento legal del principio de autonomía local o regional. Esta autonomía que debe ser política y administrativa para que en la práctica los gobiernos territoriales puedan funcionar fuera de la tutela de las estructuras centrales con la base administrativa y jurídica, los recursos y las capacidades suficientes. La financiación local, es decir, la participación de los gobiernos locales y regionales en los ingresos del Estado, constituye una de las cuestiones más cruciales y difíciles de resolver de la gobernanza democrática contemporánea en América Latina. El traspaso de competencias sin recursos es un arma de doble filo que conduce al desprestigio de los gobiernos subnacionales pues se espera de ellos acciones y decisiones que sin recursos difícilmente podrán tomar. Se genera así un círculo vicioso, a menudo se los critica de incompetentes, pero no se les han brindado realmente las competencias y tanto la ciudadanía como las autoridades nacionales observan con escepticismo su papel en el desarrollo de los territorios.

Ahora bien, los riesgos observados en esta estrategia en la región son que bajo la justificación de la gradualidad se oculte la falta de voluntad de las partes para llevar a cabo el proceso, lo que finalmente puede terminar paralizándolo. Así también, el ritmo pausado del proceso ha implicado la mantención de costos altos en el nivel central debido a que siguen asumiendo servicios que no han sido descentralizados en algunos gobiernos locales (no pueden eliminarse servicios en el nivel central mientras alguno de los gobiernos locales no asuma esa competencia). Y por último, el poder de negociación desigual que poseen gobiernos locales grandes y pequeños causa una brecha creciente entre los gobiernos locales con posibilidades para la descentralización y los que no las tienen.

En tercer lugar, se encuentra el **sistema de Interlocución** que contempla la negociación, tramitación y aprobación del traspaso de competencias en diversas instancias y la participación de varios actores como el Senado, la Presidencia, entre otros. Los riesgos de esta alternativa se encuentran en las trabas que pueden generar los intereses políticos de quienes concurren a este proceso, y en la falta de confianza en la capacidad de gestión de los entes receptores. La amenaza de fenómenos de corrupción o clientelismo es un elemento a tener en cuenta, en el marco de desconfianzas que genera el traspaso de poder. Por último, existe la estrategia de realizar la transferencia de competencias a partir de una **política nacional** de descentralización y desconcentración, que se elabora desde el gobierno central que debe establecer estándares y criterios que validen el conjunto del proceso.

3. El proceso en curso en Perú, Colombia, Ecuador y Chile

En la puesta en marcha de la descentralización en los países de la región, el traspaso de competencias o la nueva definición de los marcos competenciales de los gobiernos intermedios ha enfrentado una realidad política institucional que, más que facilitar su implementación, trajo nuevos desafíos y tareas a ser consideradas. En los últimos 10 años se detectan importantes reformas en Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia y Uruguay, países unitarios que están abriendo espacio al nivel regional en el diseño de sus administraciones y sus conceptos de lo territorial, en el contexto de una tradición centralista que no se ha modificado sustantivamente.

A continuación se revisan cuatro de estos países, Perú, Colombia, Ecuador y Chile. Estos presentan procesos de reforma recientes, que resultan muy significativos para ilustrar las características del traspaso de competencias en los últimos años en la región. Guardando las especificidades de cada caso, estos cuatro países están inmersos en un proceso de reformas descentralizadoras que intentan modificar, con muchas dificultades, la lógica centralista de acción del Estado en materia de atribuciones y competencias.

Perú es un país unitario, con un territorio nacional integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. En el nivel regional se encuentran las regiones y departamentos y en el nivel local están las provincias, distritos y los centros poblados.

Una de las últimas reformas que articulan este diseño institucional es la de 2002, que establece la creación de regiones y de los Gobiernos Regionales. Estos últimos son la cabeza del departamento, y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades, sin interferir sus funciones y atribuciones. Poseen un Presidente como órgano ejecutivo, un Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, y un Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades.

Los gobiernos regionales tienen atribuciones políticas, responsabilidades funcionales y regulatorias, atribuciones de ordenamiento territorial y planificación territorial. Su misión es “promover el desarrollo y la economía regional, y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. Las atribuciones de los gobiernos regionales consisten en formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil; regular y otorgar las autorizaciones; licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad; promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria y agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente; entre otras.

Crecientemente los gobiernos regionales están llamados a resolver asuntos complejos sobre uso de suelo y compatibilidad de los intereses diversos y no necesariamente convergentes de residentes, productores e inversionistas y preservación de la calidad medioambiental y de los recursos naturales en el territorio. A la vez, entre sus competencias está la formulación e implementación de proyectos de inversión relevantes para apoyar la conectividad y dotación de infraestructura necesaria para la residencia y para el desarrollo económico territorial.

En los últimos 10 años los gobiernos regionales han logrado mayor espacio político, mayores recursos y un creciente acercamiento a la población para atender sus necesidades básicas, sin que

esto quiera decir que se hayan cerrado las brechas de pobreza y desigualdad. Gracias a los mecanismos de concertación los gobiernos regionales han logrado ser una instancia que promueve la articulación y concertación. Sin embargo, en la práctica se observa escasa autonomía y poder real de decisión en los gobiernos regionales y dependencia de decisiones del nivel central. El diseño competencial permite que las atribuciones traspasadas puedan ser cuestionadas por el gobierno central según la importancia o gravedad de los casos. Por otro lado los cuadros profesionales no se han modificado a la par de las nuevas responsabilidades, lo que instala una fuerte tensión sobre las capacidades efectivas de buen gobierno y las demandas y necesidades de la población, especialmente la población de menores ingresos. Así también se observa duplicidad de competencias entre el nivel central y los gobiernos regionales, y falta de visión estratégica regional.

El caso de **Colombia** presenta una trayectoria diferente en materia de descentralización, enfatizando el papel del nivel local, pero similar en materia de escasas competencias efectivamente traspasadas a las gobernaciones departamentales. Es el país unitario más descentralizado de América Latina con un porcentaje de gasto descentralizado que supera el 40% (Stein, 2010). El proceso en este país tiene una larga data, a contar de los años 80, que no ha sido lineal. Los inicios mostraron a un país pionero en el marco de la región, con un fuerte impulso a la descentralización municipal estableciendo al municipio como un nivel subnacional fundamental, en los años siguientes este proceso enfrenta avances y retrocesos.

Colombia está dividido en tres niveles territoriales: nacional, intermedio y local; representados por la nación, los departamentos y distritos, y los municipios, respectivamente. Para la administración del Estado y la representación política, el territorio se divide en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, todos ellos reconocidos constitucionalmente como entidades territoriales y con autonomía para la gestión de sus intereses. La división político administrativa colombiana se compone de 32 departamentos, 5 distritos y 1.098 municipios. Los departamentos están dirigidos por un Gobernador, elegido cada 4 años y que encabeza la gobernación departamental y cuentan con un Consejo Departamental. Por su parte los municipios tienen un Alcalde, elegido cada 4 años y un Concejo Municipal. Los distritos son municipios con estatus especial, entre ellos destaca el Distrito Capital de Bogotá y los distritos culturales e históricos de Cartagena y de Santa Marta, que tienen un régimen administrativo diferente.

En materia de asignación de competencias a los distintos niveles del Estado, el modelo colombiano contempla una distribución de competencias marcada por su carácter municipalista y sectorial. La ley señala qué ámbitos le corresponderá a los distintos niveles del estado en educación, salud y agua potable, entre los más importantes. Son los municipios acreditados para este efecto, los responsables de la provisión de servicios públicos y los departamentos asumen esta responsabilidad cuando los municipios no están acreditados. Por el contrario, al departamento le corresponde la visión territorial, planificación e infraestructura.

Respecto al rol que Colombia ha ido otorgando a los departamentos, a pesar de que poco a poco ha comenzado a reconocer su importancia para que la descentralización en realidad funcione, aún siguen siendo un nivel de gobierno que no ha definido su perfil y cometido en el diseño de político administrativo del estado colombiano. Si bien es una entidad políticamente fuerte, cuyas autoridades tienen legitimidad en el plano nacional, su institucionalidad es débil y su sistema de financiamiento precario.

Como en otros países de América Latina, este es el nivel de gobierno con más indefinición en las tareas que le son encomendadas, lo que redundará en superposición de competencias con el nivel central y local y falta de claridad en la definición de las competencias.

Las funciones de los departamentos, según la constitución colombiana, son de carácter administrativo, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios. Se estipula que son los encargados de planificar y promover el desarrollo económico y social; coordinar y prestar servicios públicos; actuando en el ámbito de la salud, educación, vivienda, transportes y medio ambiente, entre otros. Sus mayores responsabilidades se sitúan en la visión estratégica territorial, la coordinación y la realización de proyectos de inversión pública, lo que constituye un amplio campo para la gestión departamental, en la medida que se asuma el sentido estratégico de pensar el territorio y se pongan en marcha los instrumentos técnicos y políticos de la visión territorial.

A pesar de estas atribuciones, los departamentos siguen siendo un nivel de gobierno con pocas competencias, siendo las principales son planificación y obras públicas. Algunas gobernaciones departamentales asumen competencias en educación y salud cuando los municipios no son certificados para ello. Pero, aun así, no se conoce muy bien su papel en estas áreas y, por lo tanto, no son considerados promotores del desarrollo territorial. Adicionalmente, los departamentos son considerados un nivel de gobierno débil en temas de asistencia técnica y articulación entre el nivel nacional y el nivel local.

Al respecto Pressacco señala que en Colombia “históricamente, los niveles subnacionales han sido considerados como menores de edad sin capacidad para incidir en las condiciones socioeconómicas de su comunidad. Inicialmente porque no disponen de recursos y la dinámica local despierta intereses voluntariosos, caciquiles o político partidistas; y segundo, porque no poseen márgenes de maniobra, siendo que las autoridades locales se limitan a representar instancias nacionales” (Pressacco, 2009, p 60). Los departamentos han sido orientados a funciones meramente administrativas, entre las que están las de coordinación y complementariedad con la acción municipal e intermediación con el Estado central, y que en la práctica lo han dejado en un rol subsidiario de las acciones del municipio.

Ecuador históricamente ha concentrado el peso de la administración del Estado y de las responsabilidades de gobierno en el nivel central. El proceso de descentralización que se comienza a expandir en los años 80 y 90 tiene tímidos comienzos que miran principalmente a la escala local,

sin llegar a proponer un sistema integral de división política y administrativa del Estado. Esta dinámica cambia hacia fines de la década del 2000, con dos cuerpos legales que establecen nuevas bases de ordenamiento territorial y asignan atribuciones a los niveles subnacionales: una reforma constitucional sancionada el año 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización (COOTAD) dictado en 2010. Ambas permiten dar un mayor impulso al desarrollo territorial y definir un trazo más perfilado de las competencias, atribuciones y perfil político de la descentralización del Estado.

Territorialmente el país está organizado en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Existen también los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, que son regímenes especiales. Junto con esto, el rediseño de la División Política y Administrativa consagra la figura de unidades jurisdiccionales territoriales llamadas Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs, a los que dota de mayores atribuciones, recursos y legitimidad política. Estos son ejercidos por los Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Consejos Metropolitanos, Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y los nuevos organismos que regulen la gestión de los territorios indígenas y afroecuatorianos.

La Constitución contempla la posibilidad de generar regiones autónomas. Si bien aún no existen las regiones, está normada la faculta de crear 7 regiones y establecido un plazo para su conformación obligatoria. El siguiente nivel subnacional es el nivel provincial, que cuenta con 24 provincias, las cuales se dividen en 215 cantones, los mismos que se dividen en 1156 parroquias, las que a su vez se dividen en urbanas o rurales. En el nuevo diseño institucional del proceso de descentralización, las provincias adquieren mayores atribuciones y relevancia en el desarrollo regional. Previo a este, el nivel provincial no había tenido relevancia, dado que no tenía asignadas competencias ni recursos que le permitieran constituirse en un nivel promotor del desarrollo. Su función era, principalmente, cubrir las funciones que los municipios rurales no podían ejercer por falta de capacidades (Ardaya y Verdesoto, 2008).

Los Gobiernos Provinciales tienen un rol clave en el desarrollo territorial del Ecuador, ya que son quienes pueden liderar o facilitar cambios, ya sea de carácter productivo como de ordenamiento territorial, además de entregar un marco normativo clave para generar dinámicas territoriales que permitan mejoras en la calidad de vida y bienestar de la población. Con el COOTAD este nivel de gobierno se ha visto empoderado en su rol de promotor del desarrollo territorial ya que se le otorgan las competencias exclusivas y concurrentes (según el caso) de la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, el riego, el fomento productivo (que incluye actividades productivas y agropecuarias) y el fomento de la seguridad alimentaria, el manejo del sistema vial rural, la realización de obras en las cuencas en coordinación con las regiones y la gestión de recursos de la cooperación internacional. El papel del nivel provincial como nivel articulador del desarrollo toma fuerza ya que se le otorgan tres funciones principales: la vialidad, el manejo ambiental y el fomento productivo, ésta última como competencia exclusiva

tanto en la planificación como en la dotación de bienes públicos que permitan su correcta implementación y posterior funcionamiento (Chiriboga, 2011).

Respecto al proceso traspaso de competencias, el año 1997 se formula la Ley de Descentralización del Estado, con un diseño particular: enumera las competencias del gobierno nacional y deja el resto de las tareas a los municipios y consejos provinciales que, dependiendo de sus intereses y posibilidades, deberán solicitarlas, lo que se denominó “descentralización a la carta”. Este diseño amenaza con instalar disparidades e inequidades territoriales de gran nivel, dada la desigual capacidad de unos u otros entes descentralizados y generó desorden a nivel territorial con superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno (Peña, 2010).

Tras las reformas de 2008 y 2010, el proceso de descentralización se realiza por medio de un modelo regulado por la Comisión Nacional de Competencias que contempla a) recursos directos, previsibles y automáticos para todos los niveles de gobierno; b) competencias exclusivas del gobierno central (sectores estratégicos); c) tareas específicas a cada nivel de estado; y d) rectoría del gobierno central a escala nacional y de todos los gobiernos autónomos descentralizados respecto de sus competencias. Esto marca una diferencia respecto del modelo anterior en el que la transferencia de competencias era a la carta o uno a uno, sin recursos previstos y sin definición de rectoría.

El año 2011 se creó la Comisión Nacional de Competencias. Se han transferido la competencia exclusiva de riego a los gobiernos provinciales y la competencia concurrente de gestión de la cooperación internacional a todo los GADs. Las próximas transferencias de competencias serán de fomento productivo para los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales y la gestión del transporte para los municipios.

Se encuentra en proceso de construcción participativa el Plan Nacional de Descentralización que será el instrumento que regirá el proceso de descentralización a implementarse en el período 2012 – 2016. El plan tiene como objetivo fortalecer los distintos niveles de Gobierno, establecer la progresividad en la entrega de las nuevas competencias y buscar la equidad territorial del país.

Si bien el proceso está en marcha, la tradición de país unitario centralizado de Ecuador no facilita el salto a una experiencia de auténtica descentralización que no solo debe estar en los cuerpos normativos sino también en las mentes de las personas, en la capital y en las provincias. En un diálogo a propósito del COOTAD, señala Luis Verdesoto “la descentralización no ha tenido tiempo para instalarse en las estructuras administrativas de los territorios y en las culturas institucionales de los ciudadanos” (2010). El objetivo es que los gobiernos provinciales se constituyan en líderes del desarrollo territorial y que sean capaces de potenciar las buenas decisiones, inversiones y acuerdos que conduzcan al progreso de la provincia.

El camino por delante no es corto ni fácil. Posiblemente uno de los problemas del proceso de descentralización de Ecuador tiene que ver con una definición incompleta del sistema de

competencias que deriva en que muchas de las tareas que realiza un ente de gobierno, las realiza también otro nivel.

Adicionalmente, ni las instituciones del Estado ni el sector privado asentado en las provincias cuentan con herramientas suficientes para lograr una adecuada coordinación en un marco de gobernanza, pues tienen limitada efectividad y una fuerte dependencia económica externa al territorio. Por otro lado, ha crecido la organización social pero las instituciones públicas no han logrado canalizar esta participación social.

Otro ámbito pendiente, resorte más bien interno a la organización del gobierno provincial, se refiere a las capacidades profesionales y técnicas, en particular en el ámbito de gestión de proyectos e inversión pública, y de las competencias que les son propias: planificación y ordenamiento territorial, infraestructura, riego y fomento productivo.

Chile está dividido territorialmente en 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas. Las autoridades a cargo de estas entidades son el intendente, el gobernador y el alcalde respectivamente. Las dos primeras designadas por el presidente y la tercera mediante elección democrática.

Esta división configura tres niveles efectivos de administración: el nacional, regional y local. El diseño institucional de la descentralización en Chile ha puesto mayor énfasis en el nivel local donde se transfirieron las mayores responsabilidades y competencias a las municipalidades para la administración local, en temas del desarrollo urbano y prestación de servicios sociales básicos en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social. Así también, respecto a descentralización política, la elección democrática de alcalde y concejales apunta a una gestión autónoma en este nivel.

A nivel regional, la Ley de Gobiernos Regionales de 1993 crea los Gobiernos Regionales (GORE), órgano de administración superior de la región, conformado por el intendente, ejecutivo del GORE y del representante del presidente en la región, y el Consejo Regional compuesto por el intendente y los consejeros regionales electos de forma indirecta. Su misión es velar por el desarrollo económico, social y cultural regional. En términos de descentralización política el Gobierno Regional carece de funciones de gobierno como tal, pues aún cuando tiene la facultad de elaborar políticas regionales estas no tienen validez por sobre la política pública nacional para un determinado sector.

A partir de mediados de la década del 2000 se desarrollan dos reformas que buscan avanzar en el fortalecimiento y la legitimación democrática de la institucionalidad regional. La primera de ellas es corregir la elección indirecta del Consejo Regional. Chile es el único país de Sudamérica donde las autoridades de los gobiernos intermedios no son elegidas de manera directa por la ciudadanía. Si bien existen acuerdos políticos para avanzar en materia de descentralización política, instalando un proceso de elección directa de los consejeros regionales (que actualmente son nominados por los concejales municipales que si son elegidos democráticamente), no se han dado pasos para

modificar la norma de que la máxima autoridad regional sea designada por el Presidente de la República y no elegida por la ciudadanía. El proceso ha sido lento y engorroso. El año 2009 se aprobó una reforma a la Constitución que establece el sufragio universal y directo para la elección de los miembros del Consejo, sin embargo para hacerse efectiva esta disposición, se requiere de una ley simple de elección de consejeros regionales que está actualmente en trámite pero aún no se ha aprobado. Para modificar el mecanismo de nombramiento del Presidente Regional debe recorrerse un proceso similar: primero reforma constitucional, luego ley electoral, lo que anticipa que este es un tema que no va resolverse en el corto plazo.

La segunda acción relevante aborda materias de transferencias de competencias. Tras la reforma constitucional, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administraciones Regional otorga la posibilidad de que un gobierno regional solicite al Presidente el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de una Ministerio o Servicio. La norma indica que se podrán transferir competencias en materia de planificación regional y ordenamiento territorial. Sin embargo, nunca ocurrió que el nivel regional solicitara el traspaso de estas u otras competencias lo que motivó la disposición de un procedimiento administrativo para traspasar competencias de planificación y ordenamiento territorial.

El proceso incluyó un trabajo de registro de ámbitos de planificación depositados en entidades sectoriales: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Planificación, Comisión Nacional del Medio Ambiente y Subsecretaría de Marina, para determinar requisitos institucionales y profesionales para su adecuado desempeño y definición de criterios y estándares para su desempeño. Adicionalmente, para asumir estas nuevas funciones, se crea en los GORE la División de Planificación y Desarrollo Regional a las que se asignan competencias de planificación sobre los ámbitos productivos, infraestructura, social y cultural, con el objeto que puedan decidir sobre la aplicación de políticas en estos aspectos del desarrollo de la región, dejando las funciones ejecutoras en los servicios públicos desconcentrados (SUBDERE-GTZ, 2008). El diseño consideró un proceso de adecuación de las estructuras públicas regionales y nacionales, dentro de plazos razonables para su implementación, considerando para ello las capacidades y condiciones existentes en cada una de las regiones, además de procesos de capacitación, inducción y fortalecimiento del recurso humano que tendría a su cargo la ejecución de las tareas consideradas en el modelo” (SUBDERE-GTZ, 2008).

En este esquema, se negocian y alcanzan los acuerdos técnicos necesario con el sector, los cuales se formalizarán mediante la firma de un Convenio que permita iniciar el proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial. Así también, se gestionan los recursos necesarios para la provisión de nuevos cargos profesionales a los GORE. Por último, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, certifica del cumplimiento de las condiciones mínimas definidas en conjunto con el sector, con el fin de asegurar la capacidad de los GORE para ejercer las funciones transferidas (SUBDERE-GTZ, 2008).

Si bien el traspaso de ambas competencias de planificación y ordenamiento territorial, constituye un paso que profundiza el proceso de descentralización, no se aprecian compromisos por profundizar en este modelo tomando en cuenta toda el área de desarrollo económico territorial y fomento productivo.

Actualmente está en discusión el proyecto de ley enviado por el ejecutivo sobre las unidades y nuevas funciones que tendrá el nivel regional a partir de la reforma de elección popular de las autoridades del Consejo Regional, y ya algunos analistas advierten que este fortalece el rol y funciones de la autoridad designada por el Presidente, el Intendente, por sobre las autoridades regionales electas. Quizás este proyecto esté en la línea de desconcentrar un mayor número de atribuciones, sin embargo no lo hace de manera concordante con una mayor descentralización política del poder.

Otra falencia que entorpece el proceso dice relación con las falencias en la participación del nivel local – municipal en la conversación territorial con el nivel regional. Este nivel se relaciona con el nivel regional como postulante de proyectos de inversión. Sin embargo, los nudos más problemáticos tienen relación con la descentralización política y fiscal. El modelo no contempla mecanismos de generación de recursos propios.

Elementos comunes

El camino recorrido por los países en materia de traspaso de competencias, deja en evidencia culturas centralistas que se plasman en diseños institucionales con competencias de los gobiernos intermedios muy limitadas (principalmente restringidas al ámbito administrativo), con escasa autonomía y poder de decisión. Así también, insuficiente definición de su perfil y marco de competencias, lo que repercute en la falta de claridad en las tareas encomendadas, duplicidad de competencias, y falta de recursos descentralizados.

En el espacio territorial los problemas se encuentran en el insuficiente desarrollo de capacidades, generándose tensiones entre las capacidades existentes y las nuevas responsabilidades, la escasa visión estratégica regional y propuestas de desarrollo, y caudillismos locales que obstaculizan el fortalecimiento de una institucionales democrática para el desarrollo territorial.

4. Definiciones institucionales sobre descentralización y gobernanza para el desarrollo de los territorios

La perspectiva de la gobernanza multinivel constituye un aporte a la comprensión de los procesos de descentralización y traspaso de competencias desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales.

La ampliación de los (o la creación de nuevos) marcos competenciales de los gobiernos subnacionales, para la descentralización efectiva de las acciones y tareas involucradas en los

proceso de desarrollo territorial, se conecta con la perspectiva de la gobernanza, ya que plantea la necesaria articulación de espacios estructurados de diálogo, coordinación y complementariedad entre diferentes entidades y actores. Se requiere, en primer lugar, poner la descentralización en el contexto de todos los componentes del Estado, sus niveles y entidades mediante la articulación y colaboración interinstitucional (gobernanza multinivel vertical).

A su vez, este proceso demanda no tan sólo de las capacidades gubernamentales, sino de una serie de otros recursos aportados por actores diversos existentes en los territorios. La respuesta a las nuevas atribuciones y tareas encomendadas a los niveles subnacionales no puede darse únicamente desde el gobierno de ese nivel sino que debe ser una respuesta territorial, que incorpore coordinaciones y colaboraciones más amplias mediante un diseño multinivel y multiactor (gobernanza multinivel horizontal). En este contexto, a nivel territorial, el desafío es la construcción de plataformas multiactores, públicos y privados, para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro o meramente locales. La descentralización se ve reflejada en una interpretación de las políticas públicas organizada desde el territorio, con la participación de todos los actores implicados.

A continuación se presentan algunos criterios para el proceso de transferencia de competencias que surgen desde la perspectiva de la gobernanza multinivel en sus dimensiones vertical y horizontal.

La **dimensión vertical** comprende dos ámbitos de relacionamiento entre el nivel central y descentralizado. Por un lado, el proceso de traspaso de competencias y definición de los campos de acción preferentes y complementarios para los diferentes niveles del Estado. Por otro, la coexistencia de la presencia sectorial en el nivel descentralizado que encarna las políticas sectoriales que deben implementarse en el territorio. Este proceso, en la medida que ha ido incrementando las atribuciones de distintos niveles del Estado, pero sin cortar el lazo con la entidad sectorial, se conoce como desconcentración. Es innegable que las dinámicas de descentralización y desconcentración suponen definiciones que tanto suponen ámbitos de diferenciación entre niveles de gobierno como ámbitos de cooperación y complementariedad. Así mismo, son procesos que conllevan riesgos de duplicidad y yuxtaposición de responsabilidades y no son ocasionales los casos en los que estimula una lógica de *free rider*, o también o llamados caso del polizón, que consiste en que uno y otro se excusan de su responsabilidad presumiendo que será el otro quien responderá por la tarea. Dirimir estos asuntos es una clave de la una buena gobernanza multinivel.

Respecto del diseño 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 vertical comprende el entorno institucional que considera marco regulatorio y normativo, instancias institucionales de coordinación inter e intra niveles y agencias públicas. Los criterios a tener en cuenta son:

- **Marco normativo para la acción multinivel:** Debido a la complejidad de la coordinación interinstitucional, se requiere contar con una definición clara y explícita de la acción de los distintos niveles y entidades de gobierno en materias descentralizadas, estableciéndose un marco normativo respecto a: atribuciones y competencias, mecanismos de coordinación, mecanismos de obtención de información, seguimiento y evaluación de la acción multinivel y de la eficacia de las políticas. Estas definiciones constituyen los contextos para la formulación de objetivos y planificaciones conjuntos y coherentes. (OCDE, 2006)
- **Estructura institucional del traspaso de competencias:** El sistema de transferencia de competencias para la descentralización debe configurarse a partir de un espacio de diálogo constructivo de colaboración. En su construcción, las distintas entidades de gobierno deben converger y coordinarse para compartir propuestas, resolver asuntos operativos, dirimir diferencias o conflictos, y plantear objetivos, metodología y resultados esperados comunes. Desde el nivel central del Estado deberán establecerse las capacidades necesarias para desempeñar adecuadamente las competencias transferibles, pero también los niveles intermedios y locales deberán pronunciarse respecto de las capacidades que requieren y las líneas de fortalecimiento que será conveniente implementar.
- **Participación en la definición de políticas:** En un diseño multinivel se considera que los distintos niveles de gobiernos tienen visiones y experiencias que aportar a la definición de políticas, en especial cuando corresponderá a los niveles descentralizados asumir responsabilidades en la implementación. Como señala OCDE, la formulación de políticas requiere una creciente interdependencia entre una amplia gama de agentes lo que requiere tener en cuenta que cada uno de ellos aporta un conjunto específico de destrezas, recursos, contacto y relaciones. Con el horizonte del desarrollo territorial y la descentralización efectiva, la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo debe considerar la participación de las entidades de escala subnacional, promoviendo su empoderamiento y responsabilidad con los resultados. Mediante un alto nivel de participación de los representantes nacionales, intermedios y locales, los acuerdos que se generen para la formulación de políticas pueden ser reflejo de una puesta en común de conocimientos y de la consideración de las diversas realidades territoriales.

- **Cooperación política entre los distintos niveles:** Para garantizar una buena gobernanza los puntos anteriores son fundamentales, sin embargo no son suficientes. Es indispensable la cooperación entre los distintos niveles de la administración, el poder político y las instituciones. La lealtad recíproca entre ellos para alcanzar objetivos comunes, y la cooperación basada en la confianza y no en la confrontación es la base para gestionar una dinámica de gobernanza para el desarrollo (CDR, 2009).

En rigor, estos criterios debieran cobrar sentido en la tarea particular de establecer los ámbitos de competencias de los distintos niveles de gobierno. Para dar pasos hacia adelante en el diseño institucional de los marcos competenciales es necesario, en primer lugar, tomar en consideración las **capacidades** existentes a nivel territorial para asumir competencias. Esto incluye desde aspectos técnicos de gestión, hasta temas de liderazgo, proactividad e iniciativa de los gobiernos subnacionales, para apropiarse de los instrumentos normativos y de planificación con los que cuentan, así como equipos idóneos y comprometidos con la tarea.

Los órganos a los que se transfieren competencias deben contar con las capacidades necesarias para asumirlas. Esto se refiere al requisito de una correspondencia entre la modalidad y la profundidad en la transferencia de competencias y el correspondiente incremento de las capacidades del órgano receptor de la competencia en materia de gestión, recursos, organización, etc. (Carrión, 2003). Ello suele requerir medidas especiales de fortalecimiento institucional. Al respecto el caso de Ecuador es ilustrativo. Experimenta en el curso de los años 2012-2013 el traspaso de la competencia de fomento productivo y de acuerdo a las normas consignadas en el Código Orgánico Constitucional de Organismos Descentralizados se tomarán medidas para apoyar a los gobiernos provinciales que asumirán el cometido fortaleciendo competencias.

Las debilidades existentes a nivel territorial se usan como argumento para demorar o evitar un traspaso de competencias y atribuciones más decidido. Son, a la vez, una justificación más que fortalece la tendencia de los ministerios a optar en la práctica por el camino de la desconcentración más que el traspaso efectivo de competencias. Por ello es recomendable un amplio programa de fortalecimiento de actores tanto nacionales como territoriales.

Un segundo aspecto, es la necesaria definición clara y precisa de las funciones que corresponderá asumir a cada nivel, con sus respectivas atribuciones, es decir, claridad del diseño competencial y respectivo marco normativo y regulatorio. Los catálogos competenciales disponibles no han sido suficientemente claros, no se han especificado nítidamente las responsabilidades propias del nivel nacional, intermedio y local. Esto se ha traducido en desarticulación y escasa coordinación entre los diversos niveles de gobierno.

La definición de los marcos competenciales favorece los procesos de descentralización, pues contribuye a superar la inercia sectorial centralista en los ministerios, que dificulta la entrega de atribuciones por la falta de voluntad y visión estratégica de los mandos medios. Para este propósito, Frank menciona dos aspectos relevantes que deben ser considerados. En primer lugar

visualizar las ventajas comparativas que poseen los diferentes niveles de la estructura global del Estado (lo que también ha sido llamado principio de subsidiariedad). Y en segundo lugar, dentro de este marco, establecer competencias exclusivas y concurrentes (compartidas). “Esto permite jerarquizar funcionalmente los niveles del Estado y relacionarlos entre sí dentro de sistemas nacionales de gestión para cada competencia. Adicionalmente, este estándar mínimo de competencias descentralizadas, que aprovecha las ventajas de los sistemas uniformes, se lo podría combinar con mecanismos flexibles de transferencia de competencias. En este sentido, la recepción de todas las demás competencias y atribuciones podría realizarse al respetar la voluntad y la capacidad de las partes, mediante convenios” (Frank, 2003).

En tercer lugar, tras una adecuada definición de las competencias, se deben establecer criterios de **coordinación entre los distintos niveles de gobierno**, apuntando a la eficiencia, control, y a evitar las disfuncionalidades y duplicidades de recursos. Esto implica relaciones de colaboración más fluidas y la institucionalización de relaciones intergubernamentales que configure una estructura permanente de acción conjunta.

Por último, Frank plantea la noción de una **descentralización solidaria en el ámbito de la transferencia de competencias** que se refiere a la disposición de mecanismos que permitan que los gobiernos locales con menores capacidades, nivel de emprendimiento o capacidad de negociación, se beneficien de aquellos que obtienen mejores resultados en sus estrategias de desarrollo. Un ejemplo de esto pueden ser la mancomunidades entre gobiernos locales. De esta manera, no se redistribuyan tan sólo las competencias desde el nivel central a los gobiernos subnacionales, sino entre ellos. Mediante este principio de solidaridad, se transfieren las capacidades que cada uno va adquiriendo, disminuyéndose la brecha creciente entre gobiernos locales con mayores recursos y capacidad gestión y los que presentan mayores dificultades.

La **dimensión horizontal** de la gobernanza, más que a marcos jurídicos que definen ámbitos de competencia y atribuciones de los distintos niveles de gobierno, se refiere a los actores y agencias públicas y privadas que interactúan en torno al propósito común de alcanzar mejoras territoriales. Si bien este es un espacio que requiere menos definiciones normativas y regulatorias, requiere de un fuerte emprendimiento político y cultural para elaborar la gama de relaciones y confianzas entre los actores que les permitan complementariedad y colaboración. Teniendo en cuenta estos elementos, los criterios a tener en cuenta son:

- **Liderazgo político:** El desarrollo de los territorios requiere “visión política y la definición de objetivos claros en estas materias por parte de las autoridades de los gobiernos subnacionales. Son ellos quienes definen, en el marco de sus compromisos políticos con la ciudadanía, cuál es el foco y sentido estratégico del gobierno” (Serrano, 2010). El liderazgo político debe verse reflejado en la capacidad de convocar a los diversos actores locales, tanto públicos como privados, para la construcción conjunta de proyectos de desarrollo territorial. En este sentido, un criterio relevante para la descentralización es fortalecer las

capacidades de los gobiernos locales para implementar estrategias de desarrollo territorial.

- **Proyecto político regional:** El proyecto político regional dice relación con una visión compartida y proyectada en el tiempo sobre el territorio. Supone una concertación de intereses y visiones y su correspondiente traducción en una voluntad de acción. Implica una perspectiva transformadora que se aúna criterios en torno a determinadas ideas de futuro y es capaz de gestionar las capacidades institucionales, políticas y económicas hacia ese objetivo. El término proviene de Sergio Boisier (1994, 2010), quien lo entiende como la voluntad de ser de la región expresada en capacidad de maniobra y negociación.
- **Trabajo en red:** Es propio de la globalización y las modificaciones en los conceptos de tiempo y distancia, asociadas al notable progreso técnico e informático y a los cambios vertiginosos en materia de comunicaciones. Todas las ideas de linealidad y evolucionismo han sido desplazadas para pensar en forma sistémica, complementaria y de red. Se habla de sistemas funcionales interdependientes y de lógicas horizontales de cooperación. Se desplaza la atención desde modelos de organización de la sociedad basados en la jerarquía o la centralidad de un sector, para pasar a sistemas radiales de interacción donde el interés colectivo y de cada una de las partes organiza el conjunto del sistema. El trabajo en red es un eje vital de la nueva gobernanza (Castells 1999, Lechner 1997).
- **Articulación de Redes/Asociaciones público – privadas:** En el ámbito del desarrollo territorial la gobernanza más que abordar una perspectiva multinivel, aborda una perspectiva multiactor o multiagencias para una gestión de redes basadas en una dinámica de cooperación horizontal. Estas asociaciones tienen diversas ventajas para la acción colaborativa: pueden asumir en conjunto problemas de cuya escala o complejidad no podrían hacerse cargo en forma independiente, se ven estimuladas a promover la innovación en la resolución de problemas, son capaces de priorizar áreas de interés compartido y alcanzar consensos, compartir recursos y actuar con lógica de fomentar la sinergia. A su vez, tienen ventajas al reforzar la identidad local y fomentar la participación de la comunidad (OCDE, 2006). Estas redes tienen la posibilidad de constituirse en plataformas territoriales donde los actores participan en la definición conjunta de líneas estratégicas de impulso al desarrollo de los territorios (Carrasco, 2013).
- **Participación y ciudadanía:** La gobernanza multinivel tiene a su vez un rol relevante en la promoción de la ciudadanía activa al reducir la distancia entre los actores sociales y organizaciones comunitarias y los responsables políticos. Mediante este esquema de acción pública se fomenta un rol activo de los actores sociales en la vigilancia de la implementación de proyectos y políticas de desarrollo del territorio, y respecto de la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades de gobierno.

Así también, la estructura de las competencias descentralizadas debe organizarse para responder de mejor manera a los requerimientos particulares de los ciudadanos locales. Mayor acercamiento de los organismos y servicios públicos. Con este propósito, la gobernanza multinivel establece una política de comunicación descentralizada más acorde con las expectativas concretas e inmediatas de los ciudadanos (CDR, 2009).

- **Definición de las de áreas locales adecuadas para el desarrollo:** Frecuentemente los límites administrativos del espacio local o territorial no suelen corresponder a los límites funcionales que pueden contener los elementos necesarios para alcanzar un nivel crítico de recursos. Las estrategias de desarrollo requieren obtener ciertas economías de escala y contar con los recursos básicos para el apalancamiento de procesos de cambio, así como una determinada dotación de bienes públicos. Aspectos como la baja densidad y poca capacidad de gestión de gobiernos locales más pequeños dificulta esto. Lo anterior hace necesario revisar cuáles son las áreas adecuadas para la conformación de estrategias de desarrollo territorial (OCDE, 2006).

Comentarios Finales

La nueva etapa de la descentralización en América Latina debe ser la etapa del desarrollo regional. Esto implica el fortalecimiento de los gobiernos intermedios y de la red de actores territoriales necesarios para ejecutar políticas y programas territoriales. Es un proceso que genera tensiones en la gestión de las políticas porque implica redistribución del poder y cambio en arraigadas culturas institucionales. Si bien hasta ahora los países de América Latina han experimentado progresos en materia de democratización política, recursos de inversión y algunas áreas relacionadas con planificación territorial e inversión en infraestructura, el traspaso de competencias ha sido incompleto, ha contado con pocas definiciones competenciales y marcos normativos y se ha desarrollado a un ritmo excesivamente lento y cauteloso. Los nudos críticos del proceso han sido las limitadas competencias que han sido transferidas, la falta de claridad en los marcos competenciales, la insuficiencia de capacidades en los territorios y muchas veces de visión estratégica de sus autoridades políticas.

La magnitud de los cambios implicados en el proceso de traspaso de nuevas y mayores competencias a los gobiernos subnacionales, y las repercusiones que esto tiene en el mapa de poder, requiere una fuerte convicción política de cambio que no ha estado siempre presente en este proceso. Por el contrario, siguen existiendo culturas políticas y administrativas que frenan la implementación de avances efectivos para la descentralización.

En el contexto de una nueva etapa de la descentralización en América Latina y de transformación democrática de sus Estados, se requiere avanzar en las estrategias de transferencia de competencias y definición de atribuciones y responsabilidades de los gobiernos intermedios. Para ello es necesario comprender el proceso de descentralización en el marco de todos los

componentes del Estado, y considerar los impactos que tienen estas reformas sobre el conjunto de su estructura.

La relación entre niveles central, regional y local y la necesaria coherencia y complementariedad entre ellos, debe expresarse en acuerdos que permiten participación y responsabilidad en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo.

Este proceso también implica, a nivel regional (o territorial), capacidad de acción, capacidad política y de propuesta territorial, lo que se expresa en la construcción de plataformas territoriales multi actores para la formulación y ejecución de políticas.

La descentralización no es un asunto “estado céntrico”, porque el mismo gobernar dejó de serlo. La descentralización es efecto de la relación de diversos entes y actores, tramas complejas de interacción, que van más allá de la gestión de gobierno. Esta perspectiva debe permear las culturas centralistas que frenan los cambios institucionales y políticos de la descentralización, y movilizar las voluntades políticas que requieren estos procesos

Los ámbitos en los que se debe avanzar por lo tanto son múltiples y el concepto de gobernanza multinivel presenta contundentes aportes en la línea de plantear requerimientos de definiciones y coordinación sobre los ámbitos de acción de los actores mediante marcos normativos que consigan clarificar el rol de cada institución, asegurando la participación efectiva de los niveles regionales y locales en la toma de decisiones y la permanente colaboración de todos los niveles de gobierno y entidades políticas. A nivel territorial el camino pasa por la conformación de redes multiactores para la implementación de políticas, visión estratégica de desarrollo en las autoridades políticas, la concertación de actores y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFIA

Abalos, J. (1998), "Descentralización Fiscal y Transferencia de Competencias: Aproximación General y Propuestas para Fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile". Serie Fiscal 102. CEPAL

Aguilar, L. (2006), "Gobernanza y gestión pública". México DF. Fondo de Cultura Económica.

Boisier, S (1994) "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización" en Revista CEPAL N° 52, 179-190 pp, Santiago, Chile.

Boisier, S (2010), "Territorio, Estado y Sociedad en Chile: Dialéctica de la Descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad", Mago Editores, Santiago, Chile.

Carrión, F (2003) "La descentralización en América Latina, una perspectiva comparada", en Carrión, F editor. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina . Flacso, Ecuador, Quito

Castells, M (1999) "La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red". México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008) "La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo. Primer Informe Mundial". Barcelona, España.

Chiriboga, M. (2011) "El rol de los gobiernos provinciales del Ecuador en el fomento de las cadenas productivas". Rimisp. Quito, Ecuador.

Comité de las Regiones de la Unión Europea (CDR) (2009) "Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel". Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones CONST-IV-020.

Fernández, M.I. (2010) "Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para el desarrollo territorial equitativo" en Barbieri, M y Zurbriggen, C (coordinadoras) Acción colectiva, Gobierno y Territorio: experiencias Cono Sur. Flacso. Uruguay

Fernández, M. I., Hernández Asensio, R., Trivelli, C., & Schejtman, A. (2012). "Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina". Documento de Trabajo N° 107, Rimisp, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago.

Fernández, M.I, Serrano, C (2012) "Un Nuevo Ciclo en la Descentralización Regional en Chile: La Gestión 2006-2010" en Delamaza, G, Cunil, N, Joignant, A (editores) Nueva Agenda de Descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa. Universidad de Los Lagos y RiL Editores.

Fernandez de Losada, A (2012), Documento base del Seminario “Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa”.

Frank, J (2003) “Descentralización de competencias: análisis comparativo” en Carrión, F editor. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina . Flacso, Ecuador, Quito

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.

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.

Meynard, F (2012) “Experiencia Internacional de Acción Concertada y Coaliciones Territoriales”. Documento De Trabajo, Proyecto Fortalecimiento de las coaliciones territoriales para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú, RIMISP. Santiago, Chile.

OECD (2006), “El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza”, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España.

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

Peña, D. (2010) El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Ecuador. En El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia. Documentos Temáticos. Programa CAPACIDADES, Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización.

Presacco, F. (2009) “Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada”. En Serie de Estudios Volumen I. Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile

Serrano, C. (2010) “Gobernanza para el Desarrollo económico territorial en América Latina”, Documento de Trabajo, Proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo económico territorial en Los Andes, RIMISP. Santiago, Chile.

Serrano, C y Acosta, P (2011) “El Proceso de Descentralización en Perú” Documento de Trabajo, Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en Los Andes, RIMISP. Santiago, Chile.

Serrano, C y Acosta, P (2011) “El Proceso de Descentralización en Colombia”. Documento De Trabajo, Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial En Los Andes, RIMISP, Santiago, Chile.

Serrano, C y Acosta, P (2011) “El Proceso de Descentralización en Ecuador”. Documento De Trabajo, Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial En Los Andes, RIMISP, Santiago, Chile.

SUBDERE – GTZ. (2008), “Sistematización del proceso de Acreditación de las Condiciones Iniciales para la Transferencia de Competencias de Planificación a los Gobiernos Regionales”. Santiago, Chile.

Verdesoto, L. (2010) La autonomía en la legislación comparada de Ecuador, en Imaginaria, Revista de Cultura, Gobierno de la Provincia de Pichincha, Edición Especial del COOTAD, Números 6 y 7, Abril – Septiembre 2010.