



EL INEVITABLE DILEMA DE ARTICULAR LA  
LOGICA DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL  
Y LA NUEVA CONCEPCION DEL  
DESARROLLO EN EL ENTORNO  
POSPANDEMICO

---

*GUSTAVO DANIEL DI PAOLO*

CUADERNOS ESEIAP

2



ESPACIO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS SOBRE ASUNTOS PÚBLICOS

---



# Presentación

---

Desde el Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos (ESEIAP), un grupo de investigación y acción territorial orientado a generar aportes que contribuyan a fortalecer iniciativas de articulación, concreción y construcción colectiva de políticas públicas, iniciamos un conjunto de actuaciones que incluye la publicación de una serie de cuadernos temáticos de divulgación dirigidos a diferentes actores sociales comprometidos con el desarrollo de sus territorios.

A tales efectos presentamos este artículo para la reflexión y el análisis como un disparador para el debate en tiempos de complejidad, incertidumbre y replanteo de paradigmas.

---

Preliminarmente, la variable de democratización y concertación en los gobiernos locales, la adaptabilidad institucional en el orden local a los cambios del contexto, macro ambiente o entorno internacional, la actualización permanente de la planificación estratégica formulada, la preponderancia de la variable política en el accionar del actor estatal local , y la participación de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, se divisaron como alternativas válidas y viables para encauzar la problemática local en la lógica del contexto global.

Por otra parte, la vigencia de la planificación participativa ha derivado en la necesidad imperiosa de reformular la institucionalidad municipal, considerando el conocimiento objetivo de sus realidades como factor relevante, a fin de operar el abordaje de las crecientes y permanentemente insatisfechas demandas sociales.

Se requiere trabajar sobre la asignatura pendiente de modificar la lógica de un sistema centralizado, burocrático y con limitada agilidad operativa hacia la consolidación de un modelo que privilegie el contacto directo con los gestores territoriales y sus actores, reconociendo y priorizando la diversidad física, social, económica y cultural.

Complementariamente, es trascendental conformar y moldear una nueva visión de construcción del municipio en el marco latinoamericano, asumiendo una gestión socialmente sostenible, transparente, incluyente y eficiente con la delegación y la transferencia de competencias y responsabilidades necesarias para tal fin.

En definitiva, se debe propugnar por recuperar la capacidad de gestión estatal, con la inserción decidida del sector público local.

Por ello, la promoción del desarrollo económico y social en un contexto democrático, debe asimilar aspectos que permitan dinamizar valores sociales.

Complementariamente, la nueva concepción del desarrollo exige definir prioridades de inversión y de acción social de manera concomitante, en función de las necesidades y de las demandas insatisfechas o postergadas. Consecuentemente, una gerencia local comprometida con un modelo inclusivo de desarrollo multidimensional en el marco de un escenario de recursos escasos, se vuelve vital para generar cambios sociales sostenibles.

Sin embargo, la introducción de una dimensión ética del desarrollo debe ser ejercida mediante la operativización de un desarrollo social, humano, integral, sustentable e inclusivo.

En razón de lo expuesto, se torna esencial la concepción de modelos de escenarios futuros de ciudad en el entorno pospandémico, con un abordaje urbano dotado de creatividad e innovación.

Los procesos de descentralización experimentados, no promovieron una estrategia de desarrollo local emparentada con una priorización de la variable endógena y con un mecanismo participativo en el proceso de toma de decisiones que abarque a todos los actores involucrados como agentes relevantes en la formulación del desarrollo pretendido.

Es inevitable, considerar a la institucionalidad municipal como una herramienta operadora de la vinculación Gobernabilidad- Gobernanza en un contexto de complejización social creciente.

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)<sup>1</sup>.

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)<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> En M. Ignacia Fernández y Macarena Weason. Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial. 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

<sup>2</sup> Ibidem

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)<sup>3</sup>.

Por otra parte, el entorno latinoamericano denota y evidencia un rasgo predominantemente centralista de la gestión, negando una dimensión horizontal que facilite la coordinación entre instituciones y los actores en el marco de un modelo cooperativo y convergente, con un alto grado de autonomía y medida de transparencia. La descentralización se vuelve fallida si no existe atribución y delegación efectiva de competencias y de poder a los correspondientes gobiernos locales.

Por consiguiente, la gobernanza multinivel en perspectiva horizontal requiere necesariamente un abordaje de tinte cultural más que una exclusiva definición reglada de atribuciones y competencias plasmada en un contexto jurídico-normativo. El conocimiento preliminar de las causales y del contexto o entorno externo (regional y global) en el que opera la problemática de la inequidad y de

---

<sup>3</sup> Ibidem

la desigualdad estructural en cuestión, tendería a limitar su alcance e influencia.

La complejización del modelo de gestión, la prevalencia de la gestión relacional y de la colaboración público-privada en un sentido más amplio y dinamizador, la descentralización y la participación, el nuevo rol del directivo público, las implicancias de la gobernanza y de la responsabilización, y la nueva impronta del desarrollo local, se constituyen en cuestiones difíciles de abordar con una exclusiva, acotada y mera visión local disociada y desparentada del modelo de gestión regional y global y de la lógica internacionalista imperante.

En razón de lo evaluado, se plantea como objetivo esencial definir adecuada y rigurosamente el contexto histórico, sociológico, político, jurídico-normativo, socio-económico y cultural, al esgrimirse una pretendida resolución de la exclusión y la inequidad planteada. Como objetivo específico, debe articularse la visión de un proceso interméstico y de lógica local-global, con el abordaje práctico de la postergación y de la fragmentación social agudizada en el contexto de una pandemia inusitada e irrepetible.

Resulta indispensable definir y percibir integralmente el macroambiente (entorno o contexto externo) que determina e incide sobre el fenómeno de la gestión pública local, identificando las características actuales de ruptura de “paradigma” operado.

No obstante, en el marco del abordaje de la crisis se vislumbra una nueva y ya experimentada concentración

del poder además de una anomia endémica de las funciones del Estado-nación clásico -visión estatocéntrica-, con una virtual desaparición de los niveles intermedios de la administración general (Estados provinciales y factores de poder de índole regional).

El contexto pospandémico, encontrará Estados debilitados, colapsados, fragmentados y decadentes con sociedades muy “fracturadas” (con el tejido social muy deteriorado), una legitimidad altamente cuestionada, carente de capacidad genuina de independencia o autonomía territorial y de poder negociador en la esfera social y en la dimensión económica.

Estimular y fomentar un papel estatal de instrumento hacedor y financiador de políticas públicas, se torna prioritario para acotar la desigualdad y la fragmentación social, consolidando un ambiente cooperativo y no confrontativo entre actores estatales y no estatales.

La concepción y la premisa del desarrollo local se sustenta en un direccionamiento multidimensional en el marco de un proceso endógeno y en la generación de una convergencia de actores estatales y privados orientada a la cooperación, interacción y participación de la totalidad de los agentes de desarrollo con posibilidad de identificar y motorizar una visión estratégica en el entorno territorial de manera colectiva, correlacional, convergente y multidimensional.

Finalmente, el fundamento de constituir y conformar alianzas polisectoriales es la concertación y el

consenso, mientras que la participación ciudadana, el involucramiento y el empoderamiento de los ciudadanos en un espacio multinivel, propicia un mecanismo participativo de ejecución de políticas públicas y un marco decisional conjunto, integrado y coordinado.

De manera complementaria, la canalización de una variable intangible como instrumento del progreso, de creatividad e innovación y de ordenación interna de una ciudad con la concepción de un modelo de futuro, se vuelve trascendental.

La nueva óptica del desarrollo involucra un desarrollo articulado, coordinado e integrado dotado de una planificación equilibrada y solidaria inter e intra territorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica y cultural del entorno territorial. En correlato, la gestión en el entorno de la administración pública latinoamericana debe dar participación efectiva y concreta a los actores no estatales y subestatales (sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones de la variable del desarrollo local.

Coordinar y hacer converger esfuerzos operables y direccionados a optimizar el concepto de Gobernanza Multinivel, la participación activa y efectiva integral y abarcativa en el proceso de toma de decisiones del modelo de desarrollo, y la consolidación y la potenciación de los actores no estatales y subestatales en un entorno colaborativo y de proyección de escenarios futuros pospandémicos, se torna tan necesario como inevitable...

## Acerca del autor

---



Gustavo Daniel Di Paolo

Doctor en Gobierno y Administración Pública; Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente. Xalapa, Veracruz, México. 2011-2014; Doctor en Relaciones Internacionales: “Doctor of International Relations with a major in Nationalisms and International Security”; Atlantic International University (AIU). EEUU, 2017; Magíster en Dirección Gestión Pública Local, Universidad Carlos III, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, y la Unión Iberoamericana de Municipalistas, España. Contador Público Nacional, Universidad Nacional de La Plata, República Argentina. Docente, investigador y consultor internacional. Miembro fundador de ESEIAP. Especializado en gobierno y desarrollo local, régimen económico financiero de los gobiernos municipales, cooperación y relaciones internacionales.



El Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos se constituye en Buenos Aires, República Argentina (2017), por especialistas de trayectoria en instituciones públicas y centros académicos con la finalidad de fomentar iniciativas de articulación, concreción y construcción colectiva de políticas públicas y temáticas de desarrollo sostenible.

Para mayor información:

[www.eseiap.com](http://www.eseiap.com)

[info.eseiap@gmail.com](mailto:info.eseiap@gmail.com)