Gobernabilidad efectiva en tiempos de incertidumbre:

Innovaciones en gobernabilidad local en América Latina y el Caribe

Resumen Ejecutivo

www.latinamerica.undp.org

Agradecimientos:

Este documento fue preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina - a través de su Hub Regional en América Latina y el Caribe bajo el liderazgo de Linda Maguire, Representante Residente del PNUD en Panamá y Supervisora del Hub Regional; José Cruz-Osorio, Gerente del Hub Regional; y, Jairo Acuña-Alfaro, Líder del Equipo de Gobernabilidad y Paz para la región.

La redacción y trabajo de investigación estuvo a cargo de Álvaro Ramírez Alujas, profesor de la Universidad de Chile y fundador e investigador de GIGAPP. Especial agradecimiento por el apoyo al Equipo Regional de Gobernabilidad: a Gloria Manzotti, Asesora Regional de Estado de Derecho, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Lorena Mellado, Especialista Regional de Seguridad Ciudadana y Estado de Derecho; y Carlos Carrasco, Asistente de Investigación en Gobernabilidad.

Este ejercicio fue posible gracias al trabajo que día a día llevan adelante los equipos de Gobernabilidad de las oficinas de PNUD en los países de la región, se agradece la generosidad a quienes destinaron parte importante de su tiempo a las entrevistas realizadas: Laura Rivera, en El Salvador; Claudia de Saravia e Iñaki De Francisco, en Guatemala; Denise Ledgard, Ana Sanchez y Rodolfo Benites, en Perú; Ricardo Nuñez, Matilde Fresa y Vivian Cabrera, en Cuba; Blanca Cardona y Fernando Medellín, en Colombia; Fernando Pachano, en Ecuador; Nora Luzi y Natalia Pérez Riveros en Argentina; Pura Hernández, Jerson Del Rosario y Sandy Ramírez, en República Dominicana.

El documento también contó con los valiosos comentarios y aportes de Gemma Aguado de la Fuente, especialista de programa Iniciativa ART; Rita Sciarra, Líder Crecimiento Inclusivo y ODS; Miguel Cereceda, Marcelo Feli, María Eugenia Boza y Magali Caceres, del equipo del Proyecto Regional SIGOB; Marcela Smutt y Juan Pablo Gordillo, del equipo del Proyecto Regional de INFOSEGURA; y Guillermina Martin, del Equipo de Género.

También, se agradecen las contribuciones de Jeannette Fernández Castro, Líder Desastres y Recuperación; Amy Gill, Team Leader, Core Government Functions/Local Governance; Johannes Krassnitzer, Team Leader Iniciativa ART; y Lyes Ferroukhi, Líder Energía, Ambiente, Clima.

Resumen Ejecutivo

Gobernabilidad efectiva en tiempos de incertidumbre: Innovaciones en gobernabilidad local en América Latina y el Caribe

Desde mediados del año 2020, los países y sus gobiernos se han enfocado en sortear adecuadamente la crisis sanitaria asociada a la pandemia de la COVID-19, y sus múltiples efectos en materia económica, política y social. En paralelo y de forma silenciosa, **los gobiernos locales han venido trabajando, explorando, testeando estrategias e innovaciones para inmunizar, fortalecer y garantizar la necesaria capacidad de respuesta institucional**. Esto de cara a las necesidades más urgentes de la población, como agentes directos y responsables por la gestión y provisión crítica de bienes y servicios públicos.

En América Latina y el Caribe se están impulsando iniciativas, programas y proyectos en **temas relacionados estrechamente al logro de un desarrollo sostenible. Muchos de ellos presentan en su diseño e implementación, enfoques, formas de intervención, modelos de gestión que expresan y ponen de manifiesto la aplicación de innovaciones con un fuerte acento territorial**. En una muestra de 19 países latinoamericanos analizados, llegamos a la suma total de **16.529 gobiernos locales** (llámese municipalidades o municipios, delegaciones, distritos, cantones o prefecturas), lo cual refleja la importancia que tienen en una gobernabilidad efectiva en el territorio.

La gobernabilidad local hace referencia a **la gama de interacciones entre los actores a nivel subnacional, que van desde los gobiernos locales hasta el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones comunitarias**. Visto así, este es el **sistema combinado de instituciones y procesos, a nivel subnacional, a través del cual las autoridades locales interactúan y brindan servicios a la ciudadanía, grupos y comunidades locales y a través del cual estos últimos articulan sus intereses y necesidades, median sus diferencias y ejercen sus derechos, deberes y obligaciones**. En tal sentido, constituye el eje vertebrador de la efectividad de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible en el territorio.

De ésta forma, las innovaciones en gobernabilidad local son el conjunto de **acciones e iniciativas que, desde una lógica de proceso y resultado, fomentan y promuevan el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de soluciones a problemas o necesidades complejas, que contribuyan a generar valor público, cívico y social**. Adicionalmente, estas innovaciones deben favorecer dinámicas de trabajo más horizontal, de carácter colaborativo, que utilicen de manera activa **nuevos enfoques, metodologías y herramientas** (digitales, datos, etc.), y permitan **poner en el centro a las personas**, el protagonismo de los actores del desarrollo y partes interesadas en el espacio territorial, para construir ecosistemas sólidos que sirvan de base para instituciones eficaces, abiertas, resilientes e inclusivas.

En ese marco de referencia, este trabajo se propuso **identificar tendencias e innovaciones en gobernabilidad local en América Latina y el Caribe**. Muchas de estas tendencias están ligadas a los esfuerzos por promover modos inclusivos, de **apertura institucional** y con **enfoque de gobierno abierto**. Adicionalmente, también tienen un estrecho vínculo con la puesta en marcha de espacios de **innovación pública** para el **desarrollo sostenible**, liderados por los equipos del PNUD a nivel de país.

Del análisis se observa **un creciente avance en la puesta en marcha y consolidación de laboratorios de innovación pública. En la perspectiva de lo relevado en este trabajo, estos laboratorios pueden constituirse en aliados y socios estratégicos activos para sumar capacidades**, articular esfuerzos y apalancar nuevas modalidades de gestión pública, más cercanas al pensamiento de diseño, la experimentación y la co-creación de bienes y servicios públicos con los actores y partes interesadas. Las iniciativas de innovación pública presentes en muchos países de la región, pueden ser excelentes aliadas de las plataformas y laboratorios de aceleración que impulsa el PNUD, sumar y colaborar resulta indispensable, en especial para llevar estos enfoques al espacio local.

Por otro lado, frente a la contaminación informativa, a la diversidad de fuentes y flujos exponenciales de datos, **las iniciativas promovidas desde el PNUD proveen ejemplos de áreas de acción**. Estas iniciativas señalan la relevancia de dotar a los sistemas públicos a niveles subnacionales de gobierno, de **herramientas concretas, replicables y escalables que faciliten procesos de toma de decisiones basados en evidencia**, en tiempo real, de manera oportuna y eficaz.

Los casos de **Infosegura, DataAcción** relacionado con seguridad ciudadana y las experiencias ligadas a los ejercicios desarrollados por los **Laboratorios de Aceleración** en temas de género, movilidad humana, fomento productivo, resiliencia económica y territorio son y seguirá siendo clave en el proceso de recuperación frente al COVID-19 y sus efectos. Igualmente lo son las experiencias vinculadas a promover y fortalecer el desarrollo a través de planes locales, con uso de una infraestructura básica de datos para la toma de decisiones.

El reconocido proyecto regional **PNUD-SIGOB** y su expresión adaptada en el plano local/subnacional (SIGOBito) es un claro ejemplo del presente y futuro de la gobernabilidad a través de herramientas de articulación estratégica, en el centro de gobierno. **SIGOBito es una respuesta oportuna y actualizada para diseñar, implementar, dar seguimiento, control y evaluación de la gestión pública orientada a la reorganización orgánica de las rutinas de trabajo** (nuevos métodos de gestión). La misma, provee un marco novedoso para regular relaciones intra e interinstitucionales con los grupos vecinales y la ciudadanía, y como consecuencia **el uso de bases de datos que facilitan la comprensión, y certidumbre de las decisiones de manera más ágil, transversal, articulada**. SIGOBito da cuenta de una sólida coherencia y consistencia entre los planes y programas, y la dinámica inmediata de la sociedad que exige de manera transparente y permanente, renovadas líneas de acción.

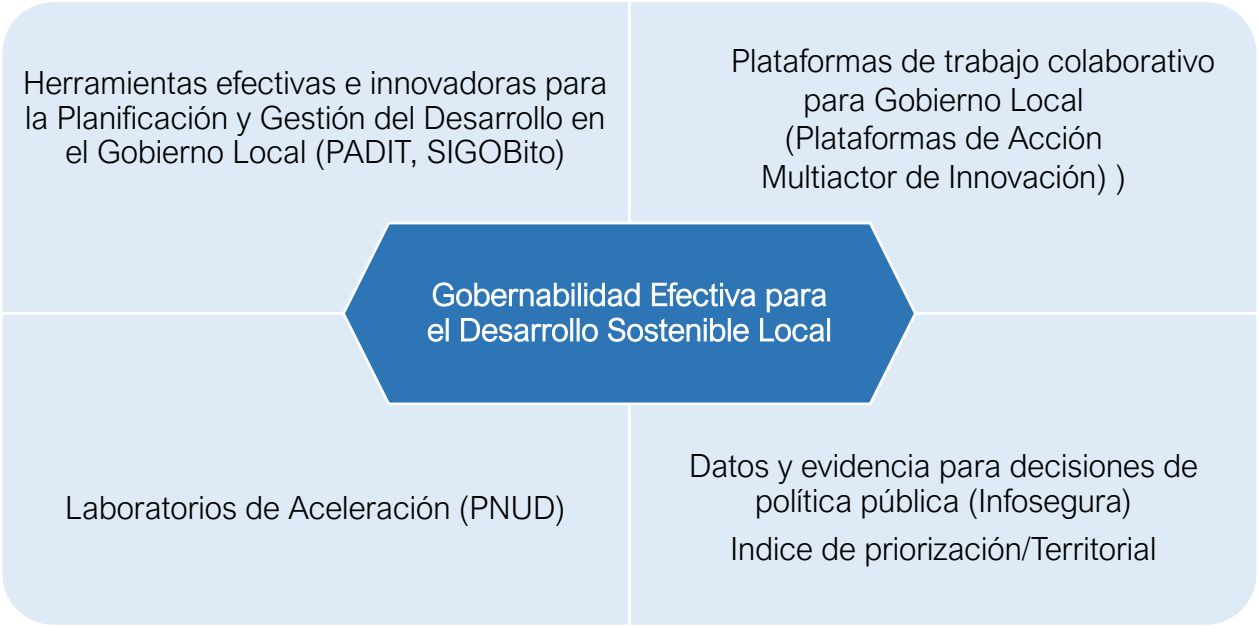
Innovación a escala humana para el desarrollo sostenible local: Personas y Tecnología.

Gran parte de las innovaciones relevadas son ejemplo de la articulación de diversas herramientas, bajo un enfoque que aparece como común denominador en todas ellas: **el uso de datos y evidencia como insumo fundamental** (ya se trate de procesamiento de datos en formato reutilizable -datos abiertos- o levantamiento de información cualitativa a través de dinámicas con y a través de los propios actores del desarrollo, bajo un visible foco territorial).

Igualmente, articular **la generación de espacios que estimulan y garantizan la activa participación e involucramiento de las partes interesadas**, aprovechando sus ideas, capacidades y recursos para resolver y dar respuesta a problemas cada vez más complejos que requieren de un esfuerzo conjunto.

De la experiencia comparada en la región, y ligado a las diversas iniciativas en las que el PNUD ha liderado procesos de acompañamiento y apoyo a gobiernos locales revisadas en este trabajo, es posible observar que **existe un enfoque que posibilita dos innovaciones: (i). favorecer el encuentro entre el espacio digital o de utilización de tecnologías (expresado en uso intensivo de datos, plataformas digitales) con el espacio presencial, en terreno y con las comunidades, y (ii) el despliegue de herramientas y metodologías que favorecen un modelo de trabajo más horizontal, colaborativo, inclusivo y desde las dinámicas de interacción entre los propios actores del desarrollo y partes interesadas en el territorio** (Figura A.1).

Figura A.1. - Síntesis de Cartera PNUD e Innovaciones para la gobernabilidad local.



Fuente: Elaboración propia

Por todo ello, el PNUD se ha posicionado en la región con una oportunidad estratégica, como espacio de encuentro, como eje conector de conocimientos, experiencias y soluciones en la promoción, puesta en marcha y consolidación de un genuino y vigoroso ecosistema de innovaciones para la gobernabilidad local. **Esta oportunidad se materializa desde una mirada que pone foco e interés en validar, reconocer y relevar el trabajo en clave abierta y participativa, desde la articulación de capacidades distribuidas en la sociedad, para facilitar el diálogo, la construcción de respuestas de manera conjunta y desde una aproximación que pone acento en la construcción de confianza y la colaboración entre los actores del desarrollo.** La crisis actual de gobernabilidad que ha desatado la pandemia constituye una oportunidad para fortalecer capacidades y promover un enfoque innovador en la gestión de los asuntos públicos.

Como lo ha reconocido el PNUD, en América Latina y el Caribe ha llegado el momento de profundizar procesos de reforma sustantiva en materia de descentralización para el desarrollo sostenible, de fortalecer los gobiernos locales como eje de transformación e innovaciones para la gobernabilidad efectiva (PNUD, 2021). Entre otros elementos, ello supone:

a) Un enfoque holístico en la implementación de modelos de gobernabilidad local efectiva para reducir la fragmentación, crear sinergias y mejorar la eficiencia a nivel local;

b) Mejorar la infraestructura y las capacidades locales para responder adecuadamente a las necesidades, demandas y expectativas de la comunidad en el territorio;

c) Vincular las intervenciones exitosas a nivel local con la gama de medidas de reforma y política pública a nivel nacional, como medio eficaz para ampliar, profundizar su alcance y resultados, y permitir un impacto más extenso y distribuido en la población.

d) Seguir promoviendo enfoques inclusivos y de abajo hacia arriba, que contribuyan a facilitar y ampliar los espacios para la participación de las partes interesadas locales en la planificación y gestión de las medidas, y en los procesos de reconstrucción y trabajo colaborativo que contribuyan a lograr resultados duraderos: ***transitar desde un gobierno local que trabaja para la ciudadanía a uno que trabaja con la ciudadanía***, cultivando espacios de confianza, horizontalidad y colaboración en la toma de decisiones e implementación de iniciativas, de co-creación, co-responsabilidad y complicidad de inspiración democrática;

e) Promover nuevos espacios para la innovación en el territorio, desde un rol proactivo de los gobiernos locales, que sirva de abono para el emprendimiento sostenible de los actores del desarrollo local, para transformar el fondo institucional tradicional desde nuevas formas de entender, articular y canalizar las capacidades, talentos e inteligencia colectiva para el bien común y la generación de valor público.

En definitiva, favorecer **la generación de un ecosistema de innovaciones para la gobernabilidad local en la región constituirá un paso importante en la dirección de una recuperación sostenible e inclusiva.** Esto va de la mano con repensar la estructura, capacidades y creencias que orientan la forma en que manejamos los desafíos del desarrollo sostenible - en especial en un escenario donde la crisis seguirá estando presente en nuestras vidas.

PNUD