



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

> Escuela Complutense Latinoamericana (ECL) 2023

Gobernanza multinivel, desarrollo y universidad – Sesión 2

Docente: Amalia Stuhldreher

CENUR
NORESTE

IDIIS
Instituto de Desarrollo Sostenible,
Innovación e Inclusión Social

Introducción

- Aproximación a evolución de los debates hasta llegar a las discusiones actuales: **gobernanza** en vinculación con el **desarrollo**
- Considera propuesta formativa de la ECL y este curso en particular: estudiantes como **agentes de cambio**
- Clases de este Módulo aportar elementos para analizar desafíos la gobernanza multinivel, focalizando **territorios** de América Latina rezagados en su desarrollo relativo
- Para un “aterrizaje” específico: se trabaja con ejemplos provenientes de región NE de Uruguay

Introducción

- Partes 1 y 2 del Módulo: Revisión teórica del concepto de gobernanza en **perspectiva multinivel y multiactoral**: evolución del concepto y del contexto
 - Implica una mirada de lo local a lo global y viceversa
- 

Aproximaciones conceptuales

- Globalización: proceso de aceleración desde la década de los '70
- Globalización avanzada representaría punto de “discontinuidad histórica” (Castells, 1997)
- Impactos sobre formatos de gobernanza incluyendo los niveles global, regional, nacional y subnacional (Serbin, 2018)



Aproximaciones conceptuales

- Con crisis financiera mundial del 2008 autores como Sanahuja (2019): crisis de la globalización conllevaría una etapa actual de **'postglobalización'**
- Crisis de pandemia COVID 19:
"crisis dentro de una crisis"
(Sanahuja, 2020)
- Crisis de globalización como narrativa y modelo hegemónico
- "Coyuntura crítica" en términos de la larga duración histórica (F. Braudel)



Aproximaciones conceptuales

- *“Crisis dentro de una crisis”* (Sanahuja, 2020) tendría impactos refundantes en términos de correlación de fuerzas e impactos en los formatos de gobernanza global
- Desde perspectiva neogramsciana Sanahuja (2022) habla en trabajos recientes de una “crisis orgánica”



Aproximaciones conceptuales

- Sanahuja (2022): actualmente atravesamos etapa de **'interregno'**: concepto captura síntomas mórbidos del actual orden mundial (post-crisis de 2008)
- Política internacional sumida en etapa de inestabilidad sistémica y de erosión de los consensos vigentes en décadas anteriores, tanto en plano global como en ámbito interno de los países.

Aproximaciones conceptuales

> ¿Pero de qué hablamos cuando hablamos de gobernanza?



Consideraciones teórico-conceptuales

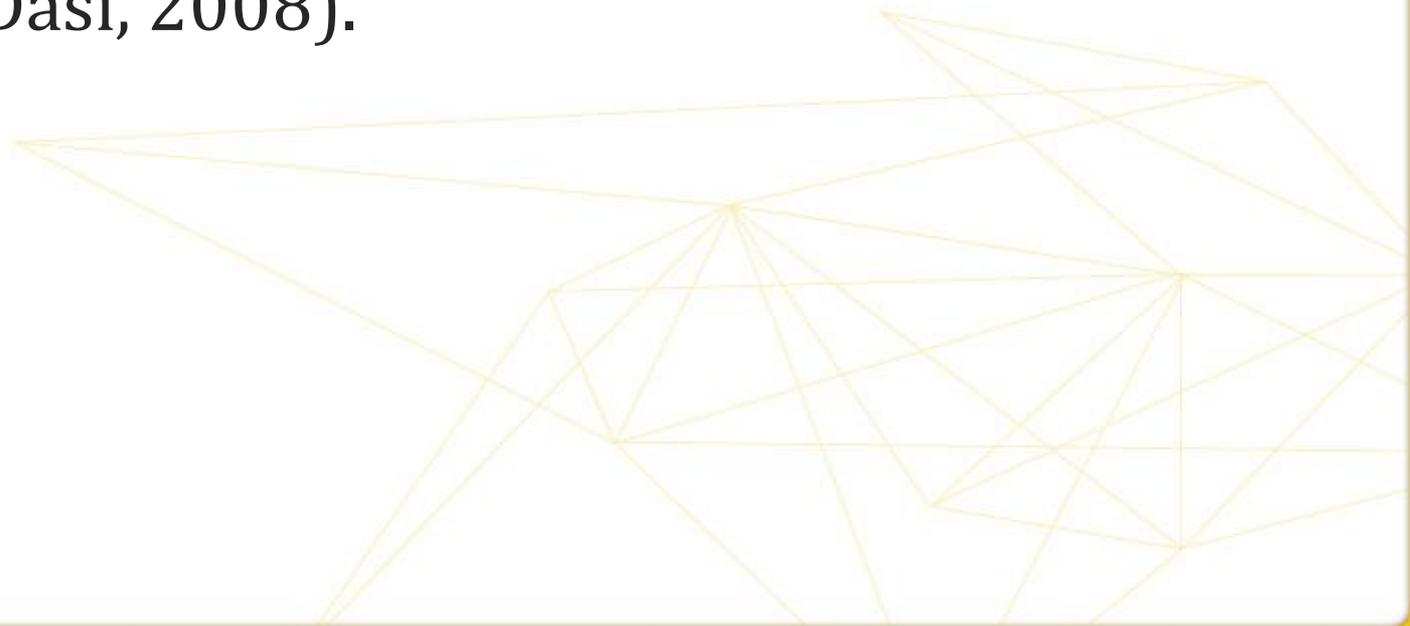
- Gobernanza: **concepto polisémico** que originalmente abrevia de la *economía institucional* y de la *escuela de la regulación* de los años '70
- Problema específico: fin de una época de relativamente estable donde formas institucionales y sociales habían regulado “coherentemente” la economía
- Por esa connotación: **concepto** fue asociado originalmente al mercado

Consideraciones teórico-conceptuales

- Evolución conceptual desde Ciencia Política y Administración focalizan formas relacionales con *lógica horizontal*
- Diada gobernanza ('governance') y gobierno
- **Gobierno:** modelos burocrático-administrativos tradicionales, basados en jerarquía e imposición
- **Gobernanza:** sistema de relaciones más amplio con actores no tradicionales del ámbito político

Consideraciones teórico-conceptuales

- Concepto incorporado por diversas corrientes teóricas: nueva gerencia pública, neoinstitucionalismo, universalismo comunitario (Farinós Dasí, 2008).



Consideraciones teórico-conceptuales

➤ Dimensiones “clásicas” de gobernanza en Ciencia Política:

a) **articulación** entre diferentes niveles (lo “multinivel”: de lo local a lo global)

b) **participación** de múltiples actores, tanto gubernamentales, no gubernamentales, sector privado, sociedad civil, academia, etc. (lo “multiactoral”)

Consideraciones teórico-conceptuales

- Paralelo a re-territorialización del rol del Estado en los '70: resignificación del concepto de gobernanza y nueva interpretación del territorio (Abad y Aragón, 2010)
- Gobernanza gana importancia para Ciencias Sociales por su esencia democrática (articulación, participación, compromisos de sociedad civil)



Consideraciones teórico-conceptuales

- **Perspectiva territorial:** capacidad para generar compromisos, con mecanismos de *concertación*, *inclusión*, *involucramiento* (Mayntz, 2000; Farinós Dasi, 2015)

Consideraciones teórico-conceptuales

- Sintetizando: gobernanza implica un cambio en forma en que Estado ejerce legitimidad
- Implica **modelo innovador**
- Otorga a los territorios otras oportunidades y mecanismos para gestionar los desafíos de un desarrollo inclusivo
- Implica algunos riesgos: territorio como construcción social donde existen tensiones e incluso conflictos entre diversas visiones

Consideraciones teórico-conceptuales

- **Gobernanza** implicaría mejor posicionamiento para los **niveles subnacionales** frente al desafío del Desarrollo
- Marco donde pueden surgir formatos innovadores y mecanismos de concertación: diferentes actores que comparten objetivos y asumen responsabilidades (Carmona, 2006, Farinós Dasí, 2008)
- Contempla lo 'diverso'
- Formato que permite inclusión de actores no tradicionales del juego político-institucional

Consideraciones teórico-conceptuales

- Dinámicas y nuevos marcos formales e informales dentro de los espacios territoriales
- Redes y vínculos gestados a partir de la confianza y conocimiento de los participantes (Kooiman, 2003; Moncayo, 2002)
- Rol del **capital social**
- Mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en el nivel subnacional



Consideraciones teórico-conceptuales

- A título de ejemplo de este abordaje para un territorio determinado...
- Varios estudios que analizan **región Noreste del Uruguay** recurren al concepto de gobernanza: Sayes, 2014; Nogueira, 2017; Burjel, 2017)
- También lo utilizan trabajos que analizan problemáticas medioambientales (Stuhldreher, 2016, 2021)
- Ejercicios prospectivos territoriales (OPP, 2017)

Consideraciones teórico-conceptuales

- Estudios compilados por Mazzei (2016) toman el concepto de **gobernanza transfronteriza y desarrollo** (Uruguay)
- Regiones fronterizas: comparten claves comunes en una nueva arquitectura territorial
- Involucra lo supranacional y lo subnacional
- Desarrollo regional transfronterizo y su potencialidad para gobernanza multinivel (Magri, 2016)

Consideraciones teórico-conceptuales

- En América Latina durante los '90: enfoque de **gobernanza** impulsado por organismos internacionales como Banco Mundial, PNUD y Banco Interamericano de Desarrollo
- “Prácticas del buen gobierno”:

transparencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos



Consideraciones teórico-conceptuales

- **Críticos** llaman a evitar miradas reduccionistas que potencien una política de Estado mínimo (Zurbrigen, 2011)
- **Riesgo** que la gobernanza devenga en **artilugio** para imponer una ordenación (territorial) técnica y racional que no respete valores, cultura, identidades locales, que pueden coincidir o no con las políticas públicas que se impulsan (Dalla-Torre, 2017)

Consideraciones teórico-conceptuales

- **Gobernanza** también planteada a **nivel global (GG)**
- En la disciplina de las Relaciones Internacionales el concepto se establece un particular a partir de libro de J. Rosenau y O. Czempiel (1992)
- *“Governance without governance: order and change in world politics”*
- También impulsado instituciones multilaterales: **Commission on Global Governance de ONU** (1995) pone énfasis en perspectiva multinivel

Consideraciones teórico-conceptuales

- Pluralidad teórica asociada al concepto de **gobernanza** marcado por **polisemia**
- Discusión: ¿cómo lograr formas de **gobernabilidad mundial** legítimas e inclusivas?
- Para autores como D. Messner y F. Nuscheler (1996) la GG contrasta con concepciones hegemónicas de poder e implica existencia de reglas



Consideraciones teórico-conceptuales

- **GG** también asociada a nuevos formatos de **participación de otro espectro de actores**
- **GG**: énfasis en reforma de ONU, regímenes internacionales, “núcleos regionales”
- Demanda de bienes públicos globales
- **Estados** dentro de un sistema de niveles múltiples acompañados por **ONGs, movimientos sociales,** etc. (Czerny, 1999)



Consideraciones teórico-conceptuales

- Debate sobre **Gobernanza Global**: matices y contrastaciones
- J. Briceño Ruiz (2015): GG representaba respuesta a corrientes como keynesianismo o propuesta de CEPAL
- Boaventura de Santos (2005): GG asociada al neoliberalismo
- Eventual instrumentalización como herramienta de transformación política (Hufty, 2007)
- Fijación en juegos de suma cero al analizar la capacidad de acción del Estado (Briceño, 2015)

Consideraciones teórico-conceptuales

- **GG asociada al regionalismo e interregionalismo**
- *Handbook of South American Governance* de Rigiroszi y Wylde (2018) establece vinculación con problemática del desarrollo



Aportes posibles de enfoque de gobernanza a futuro

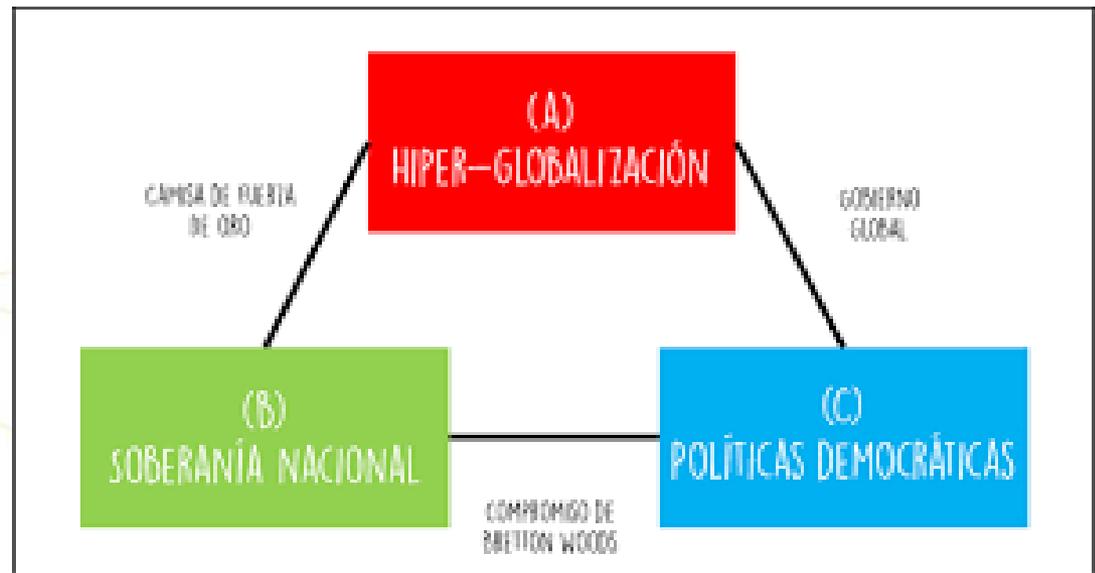
- **Gobernanza:** concepto criticado, pero todavía no ha sido reemplazado por otra categoría



Aportes posibles de enfoque de gobernanza a futuro

- > Crisis 2008 evidencia desafíos de globalización avanzada también para países desarrollados y en vías de desarrollo:

“trilema” de Rodrik (2011)



- > ¿Cómo generar gobernanza en esas condiciones?

Aportes posibles de enfoque de gobernanza a futuro

- Concepto de **Gobernanza** sigue vigente en análisis sobre **América Latina**: tendencias contradictorias
- Mecanismos de gobernanza regional más bien expresión de deseos (Grabendorff, 2015): límites dados por modelos divergentes de desarrollo

Agenda del SG “Profundización de la gobernanza multinivel en AL”



- **Gobernanza regional** enfrenta desafío de superposición y proliferación: AP, MERCOSUR, CAN, UNASUR, CELAC, ALADI, SICA, ALBA, etc.
- **Estatal:** esquemas integracionistas con baja institucionalidad, diplomacia presidencialista
- **Regional y de sociedad civil:** gobiernos subnacionales, paradiplomacia y sociedad civil

Perspectivas y proyección a futuro

- ¿Esquemas de integración constituyen hoy vectores/herramientas para superar rezagos de desarrollo y bienestar de sociedades latinoamericanas?
- Tránsito de ODM a ODS: CEPAL (2016)
procura aportar visión/
perfil de acción regional
“Horizontes 2030”



Perspectivas y proyección a futuro

- > Potencial de la integración asociada a políticas en pos de desarrollo humano sustentable
- > Historia y nociones diversas de desarrollo: desafíos para gobernanza “hacia adentro” y “hacia afuera”
- > Coincidencia en AL: adhesión a ODS
- > No son nuevo fetiche
- > ¿Mínimos consensos compartidos como comunes denominadores?
(Caetano y Pose, 2020)



Perspectivas y proyección a futuro

- Hoy: ODS ofrecen base de consenso
- Planificación de políticas públicas: no bastan las perspectivas nacionales
- Reforzar **capacidad prospectiva de la región**
- **Potencial de planificación para reforzar gobernanza**
- Diseñar futuros posibles evaluando cambio y permanencia



Perspectivas y proyección a futuro

- > *“Historia puede ser laboratorio por antonomasia de la reflexión prospectiva”* (Arocena y Caetano, 2011)
- > ¿Aprender de la experiencia?



Perspectivas y proyección a futuro

- Desafío: pensar proyección a futuro de la gobernanza abordando expresamente desafíos del desarrollo, con perspectiva multinivel y multiactoral que abarque “traducción en clave local”



Bibliografía (algunas sugerencias para profundizar...)

- Abad y Aragón, L. (2010), *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. Documentos de Trabajo GEDEUR. N° 10*, Madrid.
- Boaventura de Sousa, S. (2005) “A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”, *Revista crítica de ciencias sociais*. N° 72, pp. 7-44.
- Burjel, Tania (2017). *Articulación público-privada a nivel territorial: Análisis de ámbitos de articulación interinstitucional en el Uruguay*. Trabajo final de posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión. UDELAR/FCEA.
- Carmona, R. (2006). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento.

Bibliografía (algunas sugerencias para profundizar...)

- Dalla-Torre, M. (2017). “Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la Provincia de Mendoza, Argentina”, *Bitácora*, 1 (2017), pp. 47-54.
- Farinós Dasi, J. (2008) “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la A.G.E.* N° 46, pp. 11-32.
- Farinós Dasi, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, 5(2), 4-24.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.

Bibliografía (algunas sugerencias para profundizar...)

- Mayntz, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, 7, noviembre. Barcelona, pp. 35-51.
- Mazzei, E. (2016). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo: CCI / CEF
- Moncayo, E. (2002). “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las política regionales e impacto territorial de la globalización”, *Serie gestión pública N° 27*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Nogueira, G. (2018). *La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó: ¿Una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza?*. Trabajo final de posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión. UDELAR/FCEA

Bibliografía (algunas sugerencias para profundizar...)

- OPP (2017). *Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte*. Montevideo: OPP.
- Rosas Ferrusca, F.J., Calderón Maya, J.R. y Campos Alanís, H. (2015). *Análisis del concepto de Gobernanza Territorial desde el enfoque del Desarrollo Urbano*. Documento para su presentación en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-UOIOG. Centro de Ciencias Humanas y Sociales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2015.
- Stuhldreher, A. (2016). *Desafíos de la gobernanza territorial sustentable. Cambio climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay*. Documento de Trabajo N°2 del IDIIS. UDELAR/IDIIS
- Zurbriggen, C. (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol.19, n.38, pp.39-64.

 **OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



¡Muchas gracias!