

# Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel

## Contenidos

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 2  |
| 1. ¿A que nos referimos con el término “gobernanza multinivel” y por qué es relevante?..... | 2  |
| 2.....  | 5  |
| ¿Cuál es el rol de las regiones en un contexto de gobernanza multinivel? .....              | 5  |
| 2.1 Rol pasivo del nivel regional.....  | 5  |
| 2.2 Rol activo del nivel regional .....   | 5  |
| 3. Elementos clave de la gobernanza multinivel.....   | 6  |
| 3.1 Principios de coordinación .....  | 6  |
| 3.2 Herramientas para la coordinación multinivel.....                                       | 6  |
| 3.3 La explotación de sinergias entre fondos a diferentes niveles. ....                     | 7  |
| 4. Herramientas de mapeo para abordar la gobernanza multinivel.....                         | 9  |
| 4.1 Mapeo de las estrategias .....  | 9  |
| 4.2 Mapeo de las atribuciones .....   | 10 |
| 4.3 Mapeo de actores .....  | 11 |
| Conclusiones .....  | 12 |
| Bibliografía y referencias.....   | 13 |

## Introducción

Esta breve nota tiene como objetivo introducir los conceptos claves de la gobernanza multinivel para la tercera comunidad de práctica (CDP) organizada en el marco el proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina”.

El punto central del razonamiento es que un adecuado impulso al desarrollo productivo requiere de esfuerzos coordinados entre políticas e instituciones que son pensadas e implementadas desde distintos niveles del Estado: el central, el regional y el local.

El propósito de este documento es estimular una reflexión acerca de las relaciones que se establecen (o deberían establecerse) entre los actores (especialmente las instituciones públicas) que operan en estos tres niveles.

El documento no pretende ser exhaustivo, sino promover la comparación de experiencias y buenas prácticas y señalar algunos puntos clave que orienten las contribuciones de los ponentes, comentaristas y participantes a la tercera CDP.

El documento está organizado de la siguiente manera: en la sección 1 se introduce la definición de gobernanza multinivel y se discute del por qué es relevante; en la sección 2 ejemplificamos el rol que las regiones pueden tener en la misma, especificando que diferentes configuraciones son posibles; en la sección 3 identificamos dos elementos clave de la gobernanza multinivel: la necesidad de espacios de coordinación y optimización de los recursos y el desarrollo de sinergias entre diferentes medidas; en la sección 4 ofrecemos herramientas básicas de mapeo para aquellas instituciones públicas que, por primera vez, se enfrentan al desarrollo de una estrategia regional y por tanto necesitan abordar la gobernanza multinivel. La sección 5 concluye el documento subrayando la importancia de los temas analizados.

### 1. ¿A que nos referimos con el término “gobernanza multinivel” y por qué es relevante?

#### Qué entendemos por gobernanza

El concepto de gobernanza hace alusión a los elementos que permiten a un conjunto de actores independientes trabajar de manera colaborativa, complementando sus competencias, coordinando sus esfuerzos y sumando sus recursos. Estos elementos son, en algunos casos, explícitos y formales, como en el caso de las reglas de coordinación interinstitucional o de los organismos colectivos de discusión o decisión; y, en otros, son tácitos e informales, como los valores que orientan la acción de una comunidad, su capital social, las instancias informales de encuentro y diálogo entre sus integrantes.

El principal factor que ha impulsado una amplia difusión de este concepto es el incremento de complejidad de los procesos del desarrollo. La combinación de múltiples variables y de una creciente variabilidad de las mismas configura escenarios turbulentos en los cuales los recursos de los actores individuales no son suficientes para generar respuestas eficaces y flexibles, lo cual promueve un enfoque colaborativo que el concepto de gobernanza intenta captar.

En 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso la siguiente definición: “Conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante la cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”<sup>1</sup>. Los actores que intervienen en este proceso son las entidades gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (incluyendo escuelas y universidades) y el sector privado.

Al respecto, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)<sup>2</sup> aclara que “la gobernanza es un proceso que se despliega en dos direcciones complementarias: una vertical y otra horizontal; es decir, entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos”. El presente documento centrará su atención en la gobernanza vertical que permite introducir la dimensión territorial en el proceso de diseño de las políticas para el desarrollo productivo.

### Por qué es importante la mirada territorial

En síntesis, las razones principales son las siguientes:

- “Los procesos sociales, económicos, políticos y ambientales se despliegan de manera diferenciada sobre el espacio geográfico”<sup>3</sup>. Las fuertes heterogeneidades que se determinan entre áreas geográficas distintas generan costos económicos muy significativos para el país que las experimenta y que no logra revertirlas<sup>4</sup>;
- El territorio (entendido como “grupo humano que se apropia culturalmente de un espacio físico”, CEPAL 2017) representa la base, hecha de sentido de pertenencia, identidad y valores compartidos, sobre la cual los actores de una comunidad pueden construir una visión compartida y un proyecto colectivo. Sin ella difícilmente se logra el empoderamiento que se requiere para que las estrategias y los planes mancomunados sean más que meras intenciones y buenos propósitos.

En otras palabras, esta atención por la escala territorial permite diseñar estrategias, políticas y programas que tomen en cuenta las diferentes necesidades de las distintas comunidades y las especificidades de cada área geográfica y que valoriza su sentido de pertenencia e identidad para cimentar los compromisos de los distintos actores con la acción colectiva.

### La relevancia de la gobernanza multinivel

El enfoque de gobernanza multinivel o multiescalar postula que “tanto la comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial, como de los medios de intervención sobre ellas, requiere de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> PNUD 1997.

<sup>2</sup> CEPAL 2017.

<sup>3</sup> CEPAL 2017.

<sup>4</sup> En primer lugar, produce injusticias, porque obliga millones de personas a vivir en pobreza y con pocas perspectivas de emancipación; en segundo lugar, es ineficiente porque desperdicia las potencialidades de todas las personas que viven en el margen (en la periferia); y finalmente, a la larga, es insostenible porque la desigualdad fractura la cohesión social y determina estallidos y represiones.

<sup>5</sup> CEPAL 2017.

Para lograr esta capacidad de mirar integralmente al proceso de desarrollo se requieren de distintos puntos de observación, análisis y acción y de capacidad de diálogo y cooperación entre los actores que se sitúan en estos distintos niveles.

Con relación específicamente al desarrollo productivo, se puede, por ejemplo, señalar que la modalidad de operación de las microempresas se concentra generalmente en espacios geográficos relativamente acotados, a menudo un barrio o un municipio. Para apoyar estas unidades productivas se requiere de instituciones que entiendan las microdinámica de relaciones, su contexto cultural específico, sus vinculaciones con el resto de la comunidad y de las instituciones, etc. En el sector público, es el gobierno municipal el actor que tiene (o debería tener) esta capacidad de análisis y de acción. Al extremo opuesto hay empresas que por su tamaño y por la relevancia de sus negocios impactan a la economía del país entero y que se insertan de lleno en las dinámicas internacionales. Para dialogar y colaborar con ellas se requiere de actores que tengan una visión de conjunto de la problemática y potencialidad de ese sector en el país y de sus modalidades de inserción internacional. Las acciones de apoyo deben ser pensadas con una escala nacional (y, a veces, sobre nacional) y pueden ser impulsadas por un ministerio o una agencia con las competencias y los recursos necesarios para desplegar este tipo de acciones. Un gobierno regional se coloca en un espacio intermedio, analizando temas que afectan a determinados municipios o la región entera y colaborando con actores que organizan sus estrategias productivas en áreas geográficas similares.

Según la definición de la Innovation Policy Platform de la OECD<sup>6</sup>, la gobernanza multinivel se refiere a una situación en la que las administraciones públicas a cargo de un dominio político determinado (en nuestro caso, las estrategias y las políticas para el desarrollo productivo) pertenecen a varios niveles de autoridad (municipal, regional, nacional y – en algunos casos–supranacional). Las competencias políticas y administrativas, así como los recursos presupuestarios se distribuyen entre estos niveles de gobierno que se rigen de manera en larga medida independiente.

De manera similar, Fabrizio Barca (2009, p.41) define la gobernanza multinivel como "un sistema en el que la responsabilidad del diseño y la aplicación de las políticas se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones locales con fines especiales (asociaciones privadas, órganos conjuntos de autoridades locales, cooperación a través de las fronteras nacionales, asociaciones público-privadas, etc.)".

Operar en un entorno multinivel implica por tanto un esfuerzo significativo de coordinación que involucra a un gran número de actores y organizaciones y que apunta a alinear estrategias, políticas y programas<sup>7</sup> distintos para lograr una intervención pública coherente.

---

<sup>6</sup> Para más información sobre gobernanza multinivel consultar:

<https://www.innovationpolicyplatform.org/www.innovationpolicyplatform.org/content/multi-level-governance/index.html>

<sup>7</sup> Entendemos por estrategias un conjunto de líneas de acción diseñadas de maneras coherentes para alcanzar una meta o un propósito determinado que, en el contexto de esta reflexión consiste en el impulso al desarrollo productivo. Las políticas se entienden como los ejes alrededor de los cuales se articula la estrategia y los programas o proyectos son las actividades prácticas que los distintos actores a cargo de las políticas impulsan para avanzar hacia la meta consensuada.

La reflexión que sigue se concentra en la dimensión estratégica de la coordinación multinivel, pero la misma problemática se plantea para políticas y programas y muchas de las consideraciones metodológicas que se presentan en el documento se pueden extrapolar para estas otras dos esferas del quehacer público.

Definir o armonizar objetivos a diferentes niveles es un proceso laborioso tanto en términos de tiempo como de recursos. Es necesario desarrollar un vocabulario común, establecer nuevas redes de colaboración, experimentar espacios de diálogo, fórmulas de coordinación y de resolución de conflictos. Estos elementos son los que se discutirán en las próximas páginas.

## 2. ¿Cuál es el rol de las regiones<sup>8</sup> en un contexto de gobernanza multinivel?

De forma estilizada e imaginándonos una gobernanza multinivel organizada simplemente en nivel regional y nacional es posible identificar 4 escenarios, siguiendo la taxonomía de Perry and May (2007), adoptada también en el Innovation Policy Platform de la OECD. Los cuatro escenarios distinguen entre el rol activo o pasivo del decisor público regional. Los cuatro roles descritos corresponden a niveles crecientes de descentralización y autonomía territorial.

### 2.1 Rol pasivo del nivel regional

#### *Las regiones como escenarios*

Dentro de los marcos políticos definidos a nivel nacional, las regiones se consideran escalas geográficas apropiadas, o sea escenarios, para la implementación de las políticas públicas que vienen definidas al nivel nacional. Las autoridades regionales no son parte del proceso de definición estratégica, ni de ejecución, de la política pública.

#### *Las regiones como implementadores*

Las autoridades y agencias regionales tienen un papel en la implementación de iniciativas políticas definidas y financiadas a nivel nacional. Las regiones no sólo proporcionan escenarios, sino que también son agentes para la ejecución de las iniciativas que responden a las prioridades y objetivos concebidos centralmente.

### 2.2 Rol activo del nivel regional

#### *Las regiones como colaboradores*

Las autoridades regionales tienen competencias cada vez mayores en la configuración de las prioridades en un modelo de "co-determinación" de formulación de políticas.

#### *Las regiones como responsables políticos independientes*

Las autoridades y organismos regionales dedican cada vez más sus propias finanzas y recursos a financiar inversiones o proyectos de desarrollo productivo de importancia regional. El surgimiento de "políticas regionales" puede caracterizarse por el establecimiento independiente de agendas, la creación institucional y nuevos acuerdos de gobernanza, nuevos mecanismos y herramientas de política o inteligencia estratégica y desarrollo de capacidades.

---

<sup>8</sup> Con el término región, en el caso de Argentina nos referimos a las provincias y en el caso de Colombia a los departamentos.

### 3. Elementos clave de la gobernanza multinivel

La coordinación entre los actores que operan desde los distintos niveles de gobierno es compleja y costosa. Para facilitar este proceso puede ser útil considerar tres elementos:

1. La definición de dos principios de coordinación;
2. El desarrollo de herramientas de coordinación;
3. La generación de sinergias entre fondos e instrumentos de los diferentes niveles.

A continuación, se discuten y proporcionan ejemplos sobre estos puntos.

#### 3.1 Principios de coordinación

Para facilitar la coordinación entre los tres niveles de estrategias, políticas y programas se pueden considerar algunos principios ordenadores:

- **Principio de coordinación:** *Todas las actividades que se abordan a en un nivel determinado de gobierno deberían abordarse también en los niveles superiores, no viceversa.* Este principio apunta a que por ejemplo un gobierno regional debería tener una visión de conjunto de todas las iniciativas impulsadas por las municipalidades de su territorio para identificar eventuales puntos de fricción o complementariedades. Por ejemplo, si una municipalidad quiere promover el desarrollo turístico de su comuna es importante que el gobierno regional respectivo lo considere en su estrategia y que promueva, en lo posible, el desarrollo de una acción conjunta con otras municipalidades con preocupaciones similares. Al contrario, no tienen evidentemente sentido que una municipalidad intervenga en los temas productivos que interesan a otras municipalidades, si no existe una razón práctica para ello.
- **Principio de complementariedad<sup>9</sup>:** *Principio según el cual una autoridad debe realizar tan sólo aquellas tareas que no pueden ser realizadas convenientemente a un nivel más local.* El supuesto de este principio es que una mayor cercanía entre el nivel de gobierno y los actores productivos interesados en una acción de apoyo determinada mejora la pertinencia de dichas acciones, facilita el empoderamiento de las entidades involucrada, permite generar vínculos y conversaciones más directas, etc.

#### 3.2 Herramientas para la coordinación multinivel

Es necesario que existan instancias de encuentro que permitan a los diferentes niveles de gobernanza construir un entendimiento común sobre las temáticas compartidas y que faciliten la discusión de problemas y la experimentar soluciones. Estos espacios favorecen la creación de un capital social y humano que permite generar habilidades para la gobernanza multinivel. A nivel europeo, ejemplos importantes en este sentido son la Red I+D+i en España y el programa operativo nacional sobre gobernanza (PON Governance) de la Agencia para la Cohesión Territorial in Italia.

*Box 1 La Red I+D+i como espacio para la gobernanza multinivel*

##### *¿Qué es la Red I+D+i?*

La Red de Políticas de I+D+i surge, en España, a finales de 2010 como elemento esencial de coordinación estratégica entre las Comunidades Autónomas (i.e. las regiones) y la Administración General del Estado, a fin de

<sup>9</sup> En la Unión Europea se denomina principio de subsidiariedad.

colaborar en la movilización de los recursos y el acceso a la financiación europea en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación.

En España las regiones llevan décadas administrando sus políticas de I+D+i, coordinándose con el nivel nacional. Cabe subrayar que, en la Unión Europea, el marco de las políticas I+D+i es complejo y – de manera simplificada – incluye:

- 1) Fondos propios (nacionales o regionales)
- 2) Fondos europeos asignados a las regiones y países miembros, gestionados por los mismos (a través de la política de Cohesión)
- 3) Fondos europeos a gestión directa, gestionados por la Comisión Europea de manera competitiva (Programas Marcos o, desde el 2014, Programa Horizonte)

En este contexto, las prioridades de las regiones y del Estado son, por un lado, optimizar la gestión de los fondos (tanto los propios, como los que proceden de la política europea de Cohesión); por el otro, maximizar el acceso de los actores locales a las convocatorias de los programas Horizonte. Es precisamente para coordinar los diferentes agentes que intervienen en la gestión de estos fondos que se crea la red I+D+i. Dicha red, mediante jornadas y seminarios informativos, grupos de trabajo, cursos de formación, reuniones plenarias y otras posibles reuniones, se propone incentivar la optimización de los mecanismos de apoyo público a la I+D+i.

Para más información consultar: <https://www.redpoliticasi.es/es/red-idi>

#### *Box 2 El PON Governance como espacio para la capacitación para la gobernanza multinivel*

##### *¿Qué es el PON Governance de la Agencia de Cohesión Territorial Italiana?*

El Programa Operativo Nacional sobre Gobernanza y Capacidad Institucional de Italia es una herramienta de Política de Cohesión 2014-2020 financiada por la Unión Europea.

El Programa, gestionado por la Agencia de Cohesión Territorial, con competencias otorgadas al Departamento de Administraciones Públicas y al Ministerio de Justicia, es la herramienta clave para la capacitación e innovación en la Administración Pública, acordadas entre Italia y la Comisión Europea.

Cabe subrayar que, según la Constitución italiana (artículo 114), las regiones son un "componente" de la república, junto con el estado y otras entidades territoriales. Las regiones y el estado comparten competencias, poderes legislativos y tienen autonomía en finanzas y gastos.

El PON Governance financia acciones de acompañamiento y ejecución de las medidas de reforma de la administración pública establecidas a nivel nacional. El programa se dirige a todas las administraciones públicas del país, con especial atención a las regiones menos desarrolladas (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia y Sicilia).

Las acciones financiadas abordan la mejora de competencias y de aspectos organizativos, así como el desarrollo de métodos y procedimientos, herramientas y soluciones tecnológicas para la cooperación institucional, con el fin de avanzar hacia una Administración Pública más eficiente y eficaz, más cercana a los territorios, ciudadanos y empresas.

Para más información consultar: <https://www.agenziacoesione.gov.it/pon/pon-governance/>

### 3.3 La explotación de sinergias entre fondos a diferentes niveles.

La explotación de sinergias entre herramientas y fondos diferentes es un proceso muy complejo. Es útil diferenciar entre **sinergias a nivel de proyecto** y **sinergias a nivel de política**. En el primer caso, el objetivo es el de aprovechar fondos provenientes de instrumentos implementados a diferentes niveles, para diferentes elementos de un mismo proyecto. En este caso las sinergias pueden ser secuenciales (cuando diferentes fondos financian partes cronológicamente consecutivas de proyectos) o paralelas, cuando diferentes fondos financian proyectos complementares.



La evidencia empírica sugiere que, al menos en Europa, ese tipo de sinergia ocurre de manera muy poco frecuente (Pontikakis et al., 2018). Las diferentes lógicas de intervención de las instituciones que apoyan el desarrollo productivo, los distintos porcentajes de financiación, así como las distintas normas de admisibilidad a las contribuciones que estas instituciones brindan obstaculizan el pleno desarrollo de sinergias de proyecto. Un ejemplo de este tipo de sinergias es el de “Sello de Excelencia”, que -en Europa- une políticas e instrumentos gestionados a nivel europeo, nacional y regional (ver Box n.3).

*Box 3 El Sello de Excelencia de la Unión Europea como ejemplo de coordinación multinivel para las sinergias de proyecto*

#### *El sello de Excelencia en la Unión Europea*

El Sello de Excelencia es un sello de calidad bien conocido que se otorga a las propuestas de proyectos presentadas a Horizonte 2020 (el programa de financiación de la investigación y la innovación de la UE) para ayudar a estas propuestas a encontrar financiación alternativa. Es una herramienta desarrollada para apoyar las llamadas sinergias basadas en proyectos: los proyectos que se consideraron merecedores de financiación pero que no la obtuvieron debido a límites presupuestarios reciben el Sello de Excelencia. El Sello reconoce el valor de la propuesta y ayuda a otros organismos de financiación (Nacionales o Regionales) a aprovechar el proceso de evaluación de Horizonte 2020. Los sitios web de la CE proporcionan una extensa lista de casos en los que el Sello de Excelencia se ha utilizado en convocatorias nacionales y regionales.

Para más información consultar: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/seal-excellence\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/seal-excellence_en)

**Las sinergias a nivel de políticas** se producen al alinear deliberadamente las agendas en diferentes niveles, a través de la coordinación y la negociación. Las sinergias a nivel de políticas son – por definición – el resultado de una gobernanza multinivel que funcionan de manera efectiva. Un ejemplo interesante, aunque todavía en proceso, es el del desarrollo de una gobernanza transnacional en el Mediterráneo, que se está trabajando – entre otras cosas- a través del proyecto de cooperación interregional PanoramED y que se describe en el box 4.

*Box 4 La Plataforma PanoramED como espacio de coordinación multinivel para sinergias a nivel de políticas*

#### *La plataforma de gobernanza PanoramED*

En el período 2014-2020, la plataforma de gobernanza PanoramED ha apoyado el proceso de fortalecimiento y desarrollo de marcos de cooperación multilateral en el área mediterránea para respuestas conjuntas a desafíos y oportunidades comunes. PanoramED ha analizado las dificultades para generar respuestas conjuntas a los desafíos y oportunidades comunes del Mediterráneo y, sobre la base de ellas, ha elaborado un conjunto de recomendaciones clave para mejorar la gobernanza de las políticas de innovación. En concreto es necesario mejorar la coherencia de las iniciativas públicas en tres niveles:

1. **coherencia horizontal entre estrategias, objetivos, instrumentos y proyectos.** Esto significa fortalecer la interconexión de las políticas y los actores y promover perspectivas y hojas de ruta compartidas hacia objetivos comunes.
2. **coherencia vertical de las acciones diseñadas e implementadas a diferentes escalas de gobernanza multinivel.** Esto significa que los diferentes enfoques y opciones políticas de estos diferentes actores deben reforzarse mutuamente.
3. **coherencia temporal de las políticas e iniciativas,** orientándolas hacia objetivos sostenibles y evitando decisiones a corto plazo que puedan contradecirlas.

Para aprender más sobre la gobernanza multinivel en el Mediterráneo, consultar: PanoramED (2020) y la página web: <https://governance.interreg-med.eu/>



## 4. Herramientas de mapeo para abordar la gobernanza multinivel

En las últimas décadas, ha habido esfuerzos continuos de descentralización en América Latina (IDB, 2018)<sup>10</sup>. En ese contexto, saber manejarse en un contexto de gobernanza multinivel es cada vez más importante.

Para una región que, por primera vez, aborda una estrategia de desarrollo local basada sobre la innovación es importante tener:

- Un mapeo de las estrategias e instrumentos claves a diferentes niveles
- Un mapeo de las competencias a diferentes niveles
- Un mapeo de los actores responsables estratégicamente (i.e. políticamente) o administrativamente/técnicamente.<sup>11</sup>

### 4.1 Mapeo de las estrategias

El primer paso para abordar la gobernanza multinivel en una estrategia es mapear el conjunto de las políticas de referencia.

Una región que tenga el interés y la voluntad de desarrollar una estrategia territorial de innovación tendrá que contestar a las siguientes preguntas:

- ¿Hay estrategias nacionales que enmarcan lo que se pretende hacer a nivel regional?
- ¿Hay estrategias locales o regionales que están alineadas en sus principios y/o objetivos, a la estrategia que se pretende desarrollar?
- ¿En qué se parecen? ¿En qué se diferencian?
- ¿Como se pueden influenciar recíprocamente? ¿Se pueden articular espacios para sinergias?
- ¿Cuáles son los principales instrumentos para la implementación de estas estrategias?

Es importante subrayar que, en este proceso, hay que adoptar una perspectiva amplia. En el caso de una estrategia de innovación territorial, por ejemplo, es importante mapear no solo otras estrategias de innovación a otros niveles, sino también estrategias en sectores o áreas claves para la innovación (i.e. sector salud, digitalización, cambio climático, educación, bio-economía, economía circular, etc.).

La información recopilada se puede organizar en una tabla sinóptica como la de abajo:

| Estrategia                                  | Nivel    |          |           | Observaciones |
|---|----------|----------|-----------|---------------|
|   | Nacional | Regional | Municipal |               |
| Estrategia de innovación                    |          |          |           |               |
| Estrategia de investigación y universidades |          |          |           |               |
| Estrategia de fomento empresarial           |          |          |           |               |
| Etc.  |          |          |           |               |

<sup>10</sup> <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Proximos-pasos-para-la-descentralizacion-y-gobiernos-subnacionales-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>

<sup>11</sup> En este documento se proponen herramientas básicas de mapeo. En la literatura, sin embargo, se pueden encontrar ejemplos más complejos como en Arrona et al. (2020).

## 4.2 Mapeo de las atribuciones

Las estrategias suelen ser documentos abiertos, que marcan visiones y objetivos para un territorio, identificando a grandes rasgos los pasos y las herramientas para alcanzar esos objetivos.

No es inusual que, en el caso de estrategias de desarrollo (en nuestra reflexión de desarrollo productivo) nos enfrentemos con una realidad hecha de procesos administrativos complejos, engorrosos, mal diseñados, etc.<sup>12</sup>. Por ese motivo es importante mapear la distribución de las competencias administrativas, es decir las atribuciones legales de los distintos órganos públicos, adoptando una visión amplia que incluya no solo los aspectos de relevancia directa para la estrategia, sino también las áreas relacionadas con las mismas que se gestionan separadamente. En el caso de una estrategia de desarrollo basada en la innovación, por ejemplo, será necesario analizar la distribución de atribuciones en políticas I+d+i, así como en política de educación superior, de desarrollo empresarial y políticas industriales, de política ambiental, de salud, etc.

En concreto hay que abordar preguntas como:

- ¿Cuáles atribuciones son relevantes para impulsar la estrategia regional?
- ¿Las atribuciones están completamente centralizadas? ¿Hay elementos descentralizados? ¿Hay atribuciones compartidas?
- ¿Existen mecanismos de diálogo que incluyan actores con atribuciones relevantes a diferentes niveles?
- ¿Existen mecanismos de gestión en caso de conflicto de atribuciones?

Es útil consolidar esta información en una tabla sinóptica como la de abajo.

| Atribuciones                              | Nivel    |          |           | Notas |
|---|----------|----------|-----------|-------|
|   | Nacional | Regional | Municipal |       |
| Política de innovación                    |          |          |           |       |
| Política de investigación y universidades |          |          |           |       |
| Política de desarrollo empresarial        |          |          |           |       |
| Política Industrial                       |          |          |           |       |
| Etc.                                      |          |          |           |       |

Este mapeo ayudará a identificar:

- Los actores institucionales relevantes
- Potenciales conflictos de competencias (por ejemplo, si la política de educación está gestionada a nivel de estado, pero la política de innovación está gestionada a nivel de región, podría haber conflictos a gestionar a la hora de fomentar la transferencia tecnológica de las universidades).
- Potenciales sinergias entre diferentes áreas (por ejemplo, si la política industrial está gestionada a nivel nacional y la política de innovación está gestionada a nivel regional, sería posible explorar maneras de valorizar iniciativas complementarias).

<sup>12</sup> No hay que olvidar que los documentos estratégicos, por su naturaleza, no exploran los detalles legales o administrativos relativos a la implementación de la estrategia.

### 4.3 Mapeo de actores

Una vez mapeadas las estrategias y las atribuciones es útil ir un paso más allá y mapear los actores específicos de la gobernanza.

En la gobernanza de cada estrategia (políticas y programas) es útil distinguir entre los actores de las instituciones públicas con responsabilidades a nivel estratégico (típicamente, perfiles políticos) y aquellos que tienen responsabilidades a nivel técnico (empleados gubernamentales o de agencias públicas). Identificar las instituciones, agencias, unidades o incluso personas con responsabilidades técnicas o estratégicas es fundamental para entender como moverse en el complejo espacio multinivel. En este contexto es útil responder a preguntas como las siguientes:

- Quién es estratégica y administrativamente responsable de:
  - ¿Las diferentes estrategias mapeadas?
  - ¿Las políticas y programas principales, de las diferentes estrategias mapeadas?

Es útil consolidar la información derivada de este análisis en una tabla sinóptica como la de abajo.

| Responsables de la gobernanza | Estrategia/política/programa |          |           | Notas |
|-------------------------------|------------------------------|----------|-----------|-------|
|                               | Nacional                     | Regional | Municipal |       |
| Estratégico                   |                              |          |           |       |
| Técnico                       |                              |          |           |       |

En las notas de la tabla, puede ser útil identificar cuáles son las competencias técnico-profesionales que caracterizan los distintos actores identificados. Un panorama de estos elementos puede facilitar la construcción de acciones conjuntas.

Cabe especificar que las estrategias pueden tener gobernanzas complejas con múltiples sujetos técnicos y diferentes elementos estratégicos. Asimismo, puede que haya más de un instrumento clave en cada estrategia. La tabla, por tanto, deberá adaptarse a las especificidades de cada situación.

## Conclusiones

Esta breve nota ofrece una introducción al tema de la gobernanza multinivel y sirve para contextualizar la tercera Comunidad de Práctica del proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina”.

La nota ha subrayado como la gobernanza multinivel es un tema complejo que debe ser contextualizado de manera específica, ya que múltiples configuraciones son posibles, dependiendo de la estructura administrativa de cada país o territorio.

A nivel práctico hay tres temas sumamente conectados con la gobernanza multinivel: la definición de principios ordenadores, la creación de espacios de diálogo y concertación entre diferentes niveles administrativos o políticos y la búsqueda de sinergias entre instrumentos y estrategias puestas en marcha en diferentes niveles. Los ejemplos prácticos compartidos en esta nota (derivados de la política de innovación, desarrollo y cooperación europea) evidencian que la gobernanza multinivel necesita de esfuerzos importantes de capacitación que requieren de tiempo y recursos, para abordar retos compartidos, construir un lenguaje común, resolver obstáculos administrativos o entender y trabajar con múltiples marcos legales. La Comunidad de Práctica misma es un ejemplo de este esfuerzo de capacitación que contribuye a sentar las bases conceptuales para el futuro manejo de estrategias de desarrollo regional.

## Bibliografía y referencias

Arrona, A, Estensoro, M., Larrea M. and Wilson, J.R: (2020) Smart territorial mapping for enhanced multilevel governance of S3: Inputs for inter-regional learning Policy learning document. Interreg Europe Cohes3ion project. Accesible aquí: [https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user\\_upload/tx\\_tevprojects/library/file\\_1609941681.pdf](https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1609941681.pdf)

Barca, F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, European Commission, Brussels.

CEPAL (2017) Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.

Larrea, M., Estensoro, M. and Pertoldi, M., Multilevel governance for smart specialisation: basic pillars for its construction, EUR 29736 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-02922-9 (online),978-92-76-02921-2 (print),978-92-76-05462-7 (ePub), doi:10.2760/425579 (online),10.2760/328871 (print),10.2760/121565 (ePub), JRC116076.

Magro, E., and Wilson, J. R. (2013). Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix. *Research Policy*, 42(9), 1647-1656.

Marinelli Elisabetta, Toliyas Yannis, Bertamino Federica, Metaxas Metaxas, Grisorio Jennifer, *Squaring the circle: lessons from the role-playing exercises on S3 regional and multi-level governance*, EUR 29388 EN, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, ISBN 978-92-79-96397-1, doi:10.2760/868791, JRC113434

Marinelli, E., Bertamino, F., Fernandez, A., Layers, levels and coordination challenges: comparing S3 governance in Puglia and Extremadura, EUR 29735 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-02920-5, doi:10.2760/080798, JRC116116

Matti, C., Consoli, D., and Uyarra, E. (2017). Multi level policy mixes and industry emergence: The case of wind energy in Spain. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4), 661-683.

Panoramed (2020), Better governance for better innovation. Recommendations for a challenge-oriented Mediterranean innovation policy with a territorial dimension. Accesible aquí: [https://governance.interreg-med.eu/fileadmin/user\\_upload/Sites/Governance/horizontal\\_project/Innovation-key-policy-paper\\_PANORAMED-def.pdf](https://governance.interreg-med.eu/fileadmin/user_upload/Sites/Governance/horizontal_project/Innovation-key-policy-paper_PANORAMED-def.pdf)

Perry, B. and May, T. (2007). Governance, Science Policy and Regions: An Introduction. *Regional Studies*. 41. 1039-1050. 10.1080/00343400701565846.

Pontikakis, D., Doussineau, M., Harrap, N. and Boden, M., (2018) Mobilising European Structural and Investment Funds and Horizon 2020 in support of innovation in less developed regions, EUR 29298 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-89850-1, doi:10.2760/77101, JRC112442.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (1997) Reconceptualizing Governance, PNUD, New York.



Instrumento regional  
de la Unión Europea

Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M., & Rainoldi, A. (2014). The role of government institutions for smart specialisation and regional development. Policy Brief Series, 4.

DRAFT