

El Gobierno como elemento potenciador del desarrollo local

Government as an enabler of local development



Carlos Alberto Hernández Medina
Subdirector de Investigación y Postgrado. CUM Camajuani. Villa Clara, Cuba.
cahm862@uclv.edu.cu
ORCID: 0000-0003-3446-3014



Alexander Báez Hernández
Profesor. Universidad Central de Ecuador, Ave. De Las Américas. Quito, Ecuador.
albaez@uce.edu.ec
ORCID: 0000-0003-0585-1448



Magdalys Alibet Carrasco Fuentes
Coordinadora de Carrera Gestión Sociocultural del Desarrollo. CUM Camajuani. Villa Clara, Cuba.
alibet7305@uclv.edu.cu
ORCID: 0000-0002-0577-0712

Resumen

El objetivo de la investigación fue estudiar cómo potenciar el papel de los gobiernos locales en el desarrollo local de los países subdesarrollados. Este artículo hace una revisión de los conceptos de territorio, desarrollo local, gobierno, municipios, nuevas competencias de los gobiernos, iniciativas de desarrollo local, relaciones entre los municipios e importancia de la unidad regional para el desarrollo local. Se relacionan los procesos globalizadores con la pretensión neoliberal de subordinar al mercado los poderes estatales. Para ello se deben cambiar los roles de los actores locales como única forma de contrarrestar la labor de zapa de la globalización neoliberal. Se concluye que el gobierno y los actores locales son la esencia del proceso de desarrollo local y deben tener participación real en el proceso durante el diagnóstico inicial, la planificación, ejecución, control y reparto de los beneficios obtenidos.

Palabras clave

Desarrollo local; globalización; competencias; gobierno; cooperación.

Abstract

The objective of the research was to study how to enhance the role of local governments in the local development of underdeveloped countries. This article reviews the concepts of territory, local development, government, municipalities, new government competencies, local development initiatives, relationships between municipalities and the importance of regional unity for local development. Globalizing processes are related to the neoliberal pretence of subordinating state powers to the market. To do this, the roles of local actors must be changed as the only way to counteract the work of neoliberal globalization. It concludes that government and local actors are at the heart of the local development process and must be genuinely involved in the process during the initial diagnosis, planning, implementation, control and distribution of the benefits obtained.

Keywords

Local development; globalization; competences; governance; cooperation.

1. Introducción

En el siglo XXI, los temas relacionados con localidad, territorio y desarrollo local son objeto de estudio de las ciencias sociales (Graglia, 2006). Para mejorar la calidad de la vida local, a la globalización hay que oponer opciones de cooperación en el ámbito de decisión regional/local. En el municipio hay que lograr alternativas para lograr cohesión social, convergencia territorial, empoderamiento de la población, disminuir la diferencia entre campo y ciudad y desarrollar competencias para el desarrollo local (Báez *et al.*, 2019b).

La globalización hizo que el concepto de desarrollo local evolucionara a un enfoque de desarrollo territorial (Castelló *et al.*, 2007). Este debe basarse en una estrategia comunitaria que revalorice la localidad con profundo conocimiento de lo universal y global, y que responda a las necesidades, intereses y exigencias de la comunidad local. Por eso es importante para los gobiernos locales, organizar a los actores sociales inmersos en una economía global para lograr la competitividad local.

El proceso de surgimiento de las iniciativas de desarrollo local y la comprensión de sus potencialidades y debilidades para avanzar hacia el desarrollo local tienen que comenzar con un diagnóstico comunitario dirigido por el gobierno y con participación de todos los actores locales. El diseño de ese diagnóstico debe basarse en un marco teórico conceptual que viene de dos corrientes teóricas: la teoría que vincula la acción económica al desarrollo y las teorías de participación de la sociedad civil en definir formas de desarrollo que validan nuevas instituciones para coordinar la acción de los actores para el bien común (Báez *et al.*, 2018).

Según García *et al.* (1998: 30) :

*«las iniciativas locales de desarrollo se definen como actos propositivos o acciones específicas llevadas a cabo por el gobierno, uniones empresariales y grupos comunitarios (generalmente en combinación) para generar logros económicos y de empleo en un área específica». Pero también las iniciativas locales son un proceso de toma de decisión y acciones que demandan cierta cooperación entre actores y tienen por objeto lograr fines que contribuyen a mejorar la calidad de vida y ampliar las oportunidades de desarrollo en una... localidad» (Báez *et al.*, 2018).*

Para los autores, el gobierno y los actores locales son la esencia del proceso de desarrollo local y deben tener participación real en el proceso durante todo el ciclo; desde el diagnóstico inicial, la planificación, ejecución y control hasta el reparto de los beneficios obtenidos. Deben empoderarse en el ámbito local para apoyar al gobierno, a las empresas, a los centros de investigación y desarrollo y a otros actores y así incluir en la estrategia acciones que definan la ruta y participar en todo el proceso de desarrollo local (Días, 2005).

En Camajuani, Cuba, los autores han trabajado en una iniciativa de gobernabilidad que ha permitido reunir experiencias sobre el papel del gobierno municipal en el desarrollo local, su participación en la Estrategia de Desarrollo Local, el incremento de prestigio de los servidores públicos que participan

en el proceso y el incremento de la calidad de vida que se genera (Báez *et al.*, 2019, 2019a, 2019b y 2019c.; Hernández *et al.*, 2016). Esto llevó a los autores a tratar de disertar sobre el tema del rol del gobierno local en el desarrollo municipal, regional, provincial y nacional de los países del tercer mundo.

Por todo ello, el objetivo de esta investigación es estudiar cómo potenciar el papel de los gobiernos locales en el desarrollo local de los países subdesarrollados, que compiten con un mundo globalizado donde se han ensalzado la competitividad despiadada y la globalización neoliberal liderada por las empresas transnacionales.

2. Desarrollo local, municipios y nuevas competencias de los gobiernos

El desarrollo local es un proceso multidimensional que tiene tres ejes claves: crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental. El último, por su naturaleza holística, es transversal a los primeros. Es el proveedor de recursos naturales que necesita el crecimiento económico y de beneficios sociales para la localidad. Incluye procesos físico-naturales de causa-efecto que obligan a todos los actores involucrados en el diseño e instrumentación de las estrategias de desarrollo (Báez *et al.*, 2018).

El proceso de desarrollo local debe crear capacidades, organización, disciplina y educación, aliando a actores provenientes de los sectores «Estado, mercado y sociedad civil» a escala territorial. El territorio y los recursos naturales que lo caracterizan definen la matriz de desarrollo que se puede emprender. En este contexto, los municipios son una categoría que identifica a escala local los componentes y relaciones que configuran la matriz de desarrollo (Lemoine y Sarabia, 2001).

Una organización municipal como el gobierno local, en el contexto latinoamericano, es el órgano jurídico y político más importante de un municipio. Es la unidad primaria político-administrativa del Estado y su papel está determinado por su conformación política como representante del Estado y el cuerpo jurídico instrumental que aplica en aras de la gobernanza local, en que se identifican sus medios y fines (Arriegada, 2002).

El desarrollo local es una típica competencia por concurrencia que se asigna al municipio por el derecho público en la relación nación-provincia-municipio. Su ejercicio concreto y real depende de las condiciones del contexto no jurídico que son las que determinan, por razones de escala, qué puede hacer y qué no la localidad (Vargas, 2007).

En los años 90 del siglo XX hubo una revalorización del municipio en lo político y en lo académico. Esta tendencia dio lugar a la surgimiento de una inclinación hacia un nuevo localismo. Esa revalorización ocurrió en el contexto de un cambio profundo en las relaciones Estado-sociedad en que ocurrió la crisis final del estado de bienestar y surgió el Estado Post-social, muy neo-

liberal. Por ello, los estudios sobre el municipio crecieron en el marco de la concurrencia de los fenómenos de la globalización y la reforma del Estado y el gobierno que marcaron el fin del siglo XX (Cravacuore *et al.*, 2002).

El papel limitado que se daba a los gobiernos locales, según Cravacuore *et al.* (2002), se limitó a funciones reguladoras y de control de la infraestructura urbana, actividades económicas en el territorio, prestación de ayuda social y administración de los recursos del gobierno local. Esas eran las nombradas competencias tradicionales de los gobiernos locales.

Las nuevas competencias involucran al rol del municipio como agente de promoción económica. Eso incluye, según Iturburu (2001), la política de desarrollo local que incluye diseño e implantación de estrategias, agregar valor a sociedades y territorios, gestionar la imagen local, generar entornos locales innovadores para atraer, retener y alentar la inversión y usar, identificar, ampliar y respaldar las fortalezas locales.

El gobierno local debe vincular el sistema educativo al sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, formar recursos humanos y fortalecer a las empresas locales. El papel del gobierno municipal como facilitador de oportunidades, en la coordinación e innovación empresarial, encadenando sectores productivos, mejorando el estímulo de la demanda local, recolectando, preparando y transmitiendo información para el cambio, incorporando criterios de calidad, articulando relaciones intracomunitarias y con actores extra-locales, proveyendo terreno a actividades productivas y en la especialización productiva (Hernández *et al.*, 2016).

A esto se suma cuidar el medioambiente y mejorar la calidad ambiental como nuevas tareas gubernamentales relacionadas con el interés de posicionar el municipio (Báez *et al.*, 2018). El tradicional ejercicio de autoridad y poder regulatorio en el ámbito local incorpora nuevas áreas que incluyen defender la competencia, al consumidor y la calidad de los bienes y servicios (Finot, 2000).

Las nuevas competencias del gobierno local se relacionan con la promoción del desarrollo urbano y rural, la educación y la salud, la integración socio-comunitaria, la seguridad, la regulación y el cuidado del medioambiente. Las nuevas competencias de los gobiernos locales las debe fijar la Carta Magna local (Hernández y Cárdenas, 2015).

3. Enfoque local del desarrollo desde el gobierno

En la actualidad, todos los problemas sociales, políticos, económicos o ecológicos del mundo se expresan de alguna forma a nivel local. En la escala local es donde el gobierno estudia las respuestas alternativas a las políticas centralizadas (Hernández, 2015).

Castells (2000) planteó la emergencia del hecho regional y local como resurgir de identidades en el mundo globalizado. Añadió que, con la descen-

tralización, los gobiernos locales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus ciudadanos y crear estrategias de desarrollo aprovechando el sistema global y entrando en competencia con sus propios estados. Por eso en Cuba, consideramos muy importante la acción de los gobiernos en las estructuras locales de gestión.

El cambio hacia el desarrollo local se inicia cuando se agregan a lo económico, las dimensiones social, cultural y medioambiental (RADR, 2005). Se debe establecer un programa que priorice el desarrollo sostenible, integrado, diversificado y social, mantener la calidad y cuidar los recursos naturales y culturales, para propiciar sostenibilidad (Rofman, 2006). Es esencial el principio de simplificación de la gestión y aplicar proyectos coherentes que favorezcan y estimulen el uso de recursos naturales, humanos y financieros locales. Se debe generar una cultura de transparencia, evaluación y análisis crítico de los resultados (Báez *et al.*, 2019a).

La Estrategia de Desarrollo Local incluye el desarrollo equilibrado y sostenible, valorizar la localidad, conseguir la unidad sin uniformizar y lograr la diversidad que enriquece la calidad de vida de los ciudadanos. Un principio esencial es lograr desarrollo local polifacético y una relación entre campo y ciudad que supere la competencia y enfrentamiento (Báez *et al.*, 2018). Esto se deberá a la visión del desarrollo local como territorial, integrado y participativo, ascendente, multisectorial, descentralizado, donde la cooperación interna y externa y la organización en red son imprescindibles. Estas formas de actuar son un nuevo paradigma (RADR, 2005).

No se puede diseñar el desarrollo local desde el gobierno central. Hay que planificar en el territorio donde se actuará y hacerlo juntos entre el gobierno, habitantes y los actores locales que serán beneficiados. Los proyectos responderán a las características y necesidades del municipio, se harán con sus recursos reales y potenciales y deben agregar valor a la economía y los saberes locales. Se conducirán por la sociedad local, apostando por la innovación, valorizando los recursos propios, recuperando la autoestima y favoreciendo la exclusividad local. Así se incorporan los gobiernos, junto a la localidad al sistema global, como eslabón entre las distintas redes territoriales (Báez *et al.*, 2019c).

En esa metodología los habitantes locales participan en la toma de decisiones y el desarrollo del territorio. Los protagonistas del modelo son los actores locales, motor de cambio e innovación que forma la localidad (Vachon, 2011). Ellos generan proyectos en los que valorizan los recursos locales e introducen lo humano en políticas y procesos de desarrollo para que el espacio físico local sea vivido, sentido, creado y recreado por ellos.

Eso significa priorizar necesidades inmateriales, no cuantificables, sociales, culturales, mentales y psicológicas que forman la dimensión humana y son parte de la calidad de vida del ciudadano que dependen del entorno local. Cuando se busca el desarrollo del individuo se logra el desarrollo del país. La frase de Antonio Machado: «si quieres ser universal, ama a tu pueblo» es muy ilustrativa en este caso (Mayor, 2000).

OCDE (2002) planteó que las iniciativas de desarrollo generalmente son una respuesta a necesidades o potencialidades del territorio que pueden me-

mejorar fuentes de empleo, salario, medioambiente y otros problemas locales. Los proyectos surgen de estructurar el accionar del grupo de actores de desarrollo local en tres niveles de planificación: 1) la Estrategia de Desarrollo Local diagnostica la problemática económico-social que afecta a la localidad y caracteriza sus Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas; 2) el Grupo de Desarrollo Local y el Sistema de Innovación Local tratan de ejecutar políticas o mecanismos de desarrollo con participación del gobierno local, empresas, universidades, cooperativas, individuos y todos los actores locales; y 3) el planteamiento y ejecución de las propuestas y programas planteados en los Proyectos de Desarrollo Local.

Esta idea de la gestión local del desarrollo, no es singular del caso de los municipios. En ellos la situación del gobierno local es, generalmente, de debilidad y vulnerabilidad por sus características estructurales y carencias de recursos (PNUD, 2004). La descentralización del Estado en Latinoamérica fue generalmente de «tirar la crisis hacia abajo» (García *et al.*, 1998) sin descentralizar en forma proporcional poder de decisión y recursos para afrontarla. Esto se debe a la poca tradición del municipio en la promoción, desarrollo económico y procesos de gestión, por la novedad de las políticas de desarrollo local para el municipio, y la ampliación de funciones que ocurrió desde la década de los años 90 (Altschuler, 2006).

La articulación de la gestión gubernamental municipal permitirá: 1) profundizar la democracia porque el proceso requiere participación y compromiso de actores sociales en su diseño, ejecución y evaluación; 2) fortalecer el desarrollo institucional, porque requiere definiciones del alcance de los compromisos y delimitación de responsabilidades de los actores; 3) el surgimiento de asociaciones como entidades de cooperación y trabajo conjunto; 4) dotar de mayor eficacia a la inversión nacional, pues posibilitaría al gobierno evaluar el impacto de sus proyectos (Báez *et al.*, 2019); y 5) que para los municipios se generen beneficios derivados de la asociación: mayor escala, recursos a gestionar y calidad y sustentabilidad de las políticas por su diversificación e interacción.

Todo el proceso contribuirá a alcanzar tres objetivos de la articulación en la gestión municipal: 1) alcanzar un objetivo que un municipio no puede obtener de forma aislada; 2) resolver un problema de gestión; y 3) aprovechar una oportunidad externa (Cravacuore *et al.*, 2002; Lemoine y Sarabia, 2001).

4. Procesos concurrentes y denominadores comunes para el desarrollo local

Hay en el municipio procesos que pueden abrir ventajas de oportunidad para el desarrollo local a medio y largo plazo (Etkin, 2000):

1. Necesidad de intensificar las relaciones entre los gobiernos municipales.

2. Necesidad de surgir y sostenerse en redes socio-económicas intermunicipales.
3. Fomentar la institucionalidad de formas cooperativas en la región y el surgimiento de cooperativas agropecuarias, de construcción de viviendas y otras.
4. Fomentar el surgimiento de otros actores sociales que trabajen en materia de desarrollo local, además de la presencia de los gobiernos locales.
5. Intensificar la formación de capacidades técnicas en el municipio en materia de formulación de proyectos y diseño de estrategias de desarrollo local.
6. Fomentar el surgimiento de programas de emprendimientos comunes entre municipios de la región.
7. Superar las debilidades en la comunicación e información compartida.

El proceso de desarrollo local ofrece una serie de potencialidades para superar esas debilidades. La configuración de microregiones debe ser una política orientada a profundizar la democracia y el desarrollo institucional. No debería ser el producto de un actor que excluya a otros niveles de decisión, sino que debe responder a todos los actores con impacto en el territorio (Lemoine y Sarabia, 2001).

5. Importancia de la unidad regional para el desarrollo local

La cuestión regional recorre una serie de situaciones donde se reconoce a la región como forma de organización de los gobiernos municipales (Campari y Guerrero, 2000), un ámbito de concertación y actuación común sin dimensión política (Marchiaro, 2005), una figura territorial en que se basa el desarrollo local (Roccatagliata, 2001), una unidad territorial (Lemoine y Sarabia, 2001), una asociación voluntaria de municipios (Peinetti, 2002) como resultado del asociativismo intermunicipal (Figueroa, 2005) y como modelo de intermunicipalidad (Cravacuore *et al.*, 2002; Arroyo, 2001).

El autor considera la región como unidad operativa de gestión que resulta de sobreponer e integrar uno o más espacios que originan una unidad de gestión y concertación local (Dourojeanni, 2000). Se encuentra enmarcada en lo territorial-competencial y en ella se identifican procesos intermunicipales, supramunicipales y de coordinación interjurisdiccional (Marchiaro, 2004; 2005; 2006).

La conformación de la «región» se concreta, aunque las constituciones y leyes provinciales no mencionan explícitamente su categoría. La región aparece sin personalidad jurídica y sin posibilidades de desarrollo de tarea política: «lo regional no podrá tener en este caso dimensión política» (Marchiaro, 2004).

La cooperación intermunicipal entre gobiernos aparece como única alternativa de viabilidad operativa para los municipios pequeños con menos de 10.000 habitantes. En América Latina se identificaron solo 12 provincias que hablan del tema de cooperación intermunicipal en sus Cartas Magnas (Torello. y Snoeck, 1998; Méndez, 2001).

6. Cooperación intra y extra regional

La articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con otros organismos. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones donde siempre unos hacen más que otros, sino a lo cualitativo en que todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación. Para Cravacuore *et al.* (2002), la articulación responde a la necesidad de evitar contradicciones o superposición de objetivos, obtener coherencia en políticas a implantar a partir del ensamble coherente y producir sinergias.

Existen dos tipos de articulación: a) *interinstitucional*: se da entre organismos públicos y gobiernos; y b) *asociacionismo*: ocurre entre organismos estatales y privados del tercer sector y permite realizar transformaciones entre agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales (Cravacuore *et al.*, 2002).

El diseño espacial de los gobiernos locales debe promover una construcción institucional y de políticas públicas que ayuden a obtener altos niveles de desarrollo económico y social local. A partir de la dimensión local, la reforma del Estado va a los gobiernos locales, espacios en los que se dan mayores contactos y donde hay mejor posibilidad de territorializar políticas y estrategias de desarrollo, adaptadas y flexibilizadas (PNUD, 2004).

La posibilidad de respuesta del gobierno local se limita por su capacidad de formular e implantar políticas públicas que impulsen el desarrollo local mediante el aumento de su aporte a la actividad económica, política y social. Pero los gobiernos locales no reconocen todavía sus responsabilidades como agentes del desarrollo local en muchos escenarios (Izquierdo, 2005).

El gobierno local es la instancia más cercana a la participación ciudadana y tiene una función importante como agente del desarrollo económico-social de la localidad en la dinámica de la economía globalizada. Este rediseñado gobierno local, según la Unión Iberoamericana de Municipalistas (DHIAL, 2001: 21): «reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas».

Las principales funciones del nuevo gobierno local son: detectar y crear espacios de interacción e intercambio entre actores y mecanismos de ne-

gociación, resolver conflictos y procesos de toma de decisiones, seleccionar políticas públicas adecuadas e implantar proyectos de desarrollo local (Hernández, 2009).

La labor del gobierno local permite, en su ámbito de autonomía, incorporar a los ciudadanos usando mecanismos de reconocimiento que le dan acceso a información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, agendas de trabajo que impulsen el crecimiento económico y el desarrollo social y político, fortaleciendo localmente las capacidades de gobierno y su función de servicio público y propiciando mecanismos de gobernabilidad de la localidad (DHIAL, 2001).

7. La cooperación interinstitucional local

La estrategia de crecimiento económico se orienta al desarrollo local basado en un proyecto local de actores económicos, políticos y sociales. En el gobierno local, su adaptación se expresa en la necesidad por promover las competencias del municipio en promoción del desarrollo económico-social con políticas que articulen los esfuerzos locales a los regionales y nacionales. El gobierno debe orientar el desarrollo económico-social en función de las estrategias del mercado. Así, la satisfacción de las necesidades de los actores locales tiene el fin de incrementar la competitividad con políticas que articulan esfuerzos locales, nacionales y globales. Aplicar una economía estratégica da más flexibilidad al proyecto local de desarrollo de países en desarrollo (Mifflin, 2001).

El municipio posee el atractivo de producir y prestar servicios muchas veces únicos. En materia de desarrollo, puede satisfacer necesidades y demandas de sus actores locales o tomar la opción de salir a ofertarlos en el mercado globalizado. Pero hay problemas que trascienden el espacio local y su solución necesita trabajo conjunto con el gobierno y los actores de otros municipios (Hernández *et al.*, 2016).

La política de desarrollo en los países subdesarrollados debe apoyar la inversión extranjera y transformar la industria para que los productores locales puedan competir. La inversión extranjera directa aporta al desarrollo local si invierte en infraestructura y servicios que tienen efecto de derrame en la creación de empleo, el desarrollo de capital humano y tecnología, y no crean desigualdades con las empresas locales. Se necesita un gobierno local fuerte y una política industrial que lo apoye en el desarrollo de clústeres sectoriales (Albertin y Soares, 2002).

La estructura del gobierno local incluye a grupos locales que buscan apoyo de los nacionales. Los actores locales tienden a unirse más que los nacionales para capturar proyectos locales mediante compromisos de agendas políticas. Para atender las diferencias locales, el Estado debe formular e implementar políticas que creen incentivos a los actores locales para operar como articuladores del desarrollo local. El gobierno local debe desempeñar la función cata-

lítica de las fuerzas sociales y políticas de la comunidad para lograr consenso en decisiones sobre la política de desarrollo local (Morales, 2005).

Para racionalizar los recursos orientados al desarrollo local se necesita un sistema de información que despliegue todo su potencial. El gobierno local debe administrar el esfuerzo de sus estructuras para implantar un sistema de planeamiento e información para el desarrollo local. Diseñar e implementar programas de desarrollo local integral debe apoyar la pluralidad, incluir intereses de todos los actores locales, establecer acuerdos y compromisos, y coordinar el esfuerzo común eficientemente (Castells, 2000).

La gestión del gobierno local debe tener espacios de debate sobre los problemas del desarrollo local y lograr consenso al formular e implantar las políticas públicas. Un gobierno local democrático puede alcanzar, con una buena gestión estratégica, un alto desarrollo económico-social y satisfacer la expectativa ciudadana local. Administrar con eficacia los recursos humanos, financieros y naturales locales es relevante para el gobierno que tenga como meta el desarrollo local. La administración local debe lograr mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición de cuentas a la hora de desarrollar y producir productos y servicios con alto valor agregado (Jam, 2017).

En Latinoamérica, los procesos de descentralización intensificaron el desarrollo local como parte de la reforma neoliberal del Estado que, bajo un enfoque en los gobiernos locales, trasladan presupuestos y responsabilidades del desarrollo del nivel nacional y estatal a los municipios. La redefinición de las funciones de los gobiernos locales requirió del compromiso de servidores públicos capaces de formular e instrumentar estrategias de desarrollo a largo plazo, pero el esquema fracasó porque eso no era desarrollo local verdadero, solo pasar los problemas al municipio. (Rimassa y Fernández, 2014).

Los sistemas flexibles de alianzas estratégicas y asociación entre actores locales logran que el empleo eficaz de recursos humanos, financieros y materiales por el gobierno local abra perspectivas de desarrollo local. La unión voluntaria promueve la reciprocidad que reduce el riesgo en sociedades sujetas a cambios rápidos y cuyo impacto tiene relación con el desempeño de los gobiernos locales (Hernández *et al.*, 2016).

La planificación local que apoya al gobierno local en espacios de decisión pública de abajo hacia arriba, promueve las competencias en la gestión pública en todos los niveles de gobierno y en la concertación de proyectos de desarrollo entre el sector público y el privado. Se puede impulsar desarrollo local en diferentes formas de cooperación, con recursos y esfuerzos entre el gobierno local, actores locales como empresas, sociedad civil y ciudadanos y actores políticos como ONG y gobierno municipal (Báez *et al.*, 2019).

La articulación interinstitucional es cuando la coordinación es, dentro o fuera del municipio, a través de cualquiera de sus dependencias u organizaciones públicas. Desde el punto de vista organizacional, esta articulación solo se utiliza para resolver problemas específicos o implementar proyectos que demandan participación de diferentes instituciones públicas y del gobierno. Para que la articulación entre instituciones perdure, debe basarse

más en relaciones horizontales que jerárquicas lo cual no niega la tarea de coordinación (Cravacuore *et al.*, 2002).

8. Relaciones entre municipios en los límites de las regiones

Establecer relaciones dentro de una región, donde los municipios son actores institucionales activos en la crear y fortalecerlos, es muy difícil, ya que los municipios que forman una región tienen se relacionan poco. A pesar de tener condiciones ambientales y actividades económicas similares, los actores productivos y políticos vinculados a los gobiernos municipales tienen escaso diálogo entre sí. En instancias formales, vinculadas a problemas puntuales o potenciales que los afectan podrían aprender a trabajar juntos (Iturburu, 2001b).

Es muy reducida la información en los municipios sobre la actividad de sus municipios vecinos en la región. A esto se agrega que son pocos los espacios de diálogo que permitan concertar ideas, intereses y acciones. Hasta el momento no se identifican instancias de fomento o proyección de canales de comunicación interna para impulsar el desarrollo local utilizando sus potencialidades compartidas (Altschuler, 2006).

Las razones de esta serie de desencuentros podrían atribuirse a: 1) distintos intereses económicos que no favorecen encadenamientos productivos; 2) competencia histórica entre vecinos; 3) rivalidades históricas entre municipios de la misma región; 4) necesidad de fortalecer el rol activo de la región promoviendo instancias de diálogo conjunto; y 5) condiciones físico-naturales que se traducen en barreras naturales que dificultan la conectividad (Dourojeanni, 2000).

Esta situación se traduce en dos desventajas: 1) dificulta el diálogo conjunto sobre problemas de desarrollo que, aparte de límites político-administrativos, afectan por igual a las localidades. Son ejemplos de esto ampliar la frontera agrícola compartiendo espacios comunes y minimización conjunta del efecto negativo de la actividad minera que compromete los recursos naturales de toda la zona; y 2) cierra ventana de oportunidad a la gestión conjunta de proyectos para la diversificación de la producción local, disminución de costos, aumento de competitividad y sostenibilidad temporal de las iniciativas de desarrollo local (Báez *et al.*, 2019). Esos son la gestión conjunta de residuos sólidos urbanos, creación de industrias, cooperativas y oportunidades en materia de educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria.

La coherencia entre las acciones internacionales, macroregionales, nacionales, locales y microregionales asegura beneficios a los países subdesarrollados por integrarlos a la economía global, por ello las reformas al gobierno nacional tienen que unirse con reformas al gobierno local, regional y las instituciones internacionales (Held, 2000).

La estructura de gobernabilidad global es un factor exógeno en la economía global y dan sustento a marcos normativos de instituciones multilatera-

les, corporaciones transnacionales y los Estados. Tienen impacto directo en las regiones y localidades, ello en la gobernabilidad global de los mercados y la gobernabilidad local integra a los clústeres locales y regionales a los procesos de globalización (Avedissian, 2002).

Esos impactos muestran las relaciones entre el nivel global, regional, nacional y local y niegan el modelo estratificado. La gobernabilidad local se interrelaciona e interacciona con la gobernabilidad global a través de redes que se extienden más allá del control del gobierno y el mercado local. La lógica territorial de la gobernabilidad o gobernanza local limita su espacio de aplicación. La gobernabilidad local, como base de las normas globales y la competitividad en procesos de integración económica, se fundamenta en las interacciones locales del mercado, el gobierno y los actores locales (Williamson, 1998).

No todos los mercados se han transformado globalmente. Aún existen mercados nacionales, internacionales y regionales.

«El desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una gobernabilidad (local, regional, nacional y global) mejor para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global y proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no solo reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas» (Martínez, 1999, 21).

Los gobiernos deben reaccionar a las interrelaciones entre las transnacionales y la normatividad de las organizaciones multilaterales en los mercados globales con cadenas globales de valor agregado formadas por los clústeres regionales y locales. Se debe actuar a través del gobierno local democrático como fuerza multiplicadora de las expectativas y oportunidades de desarrollo equilibrado por relaciones sociedad-Estado-mercado (Albertin y Soares, 2002).

La dimensión política de la globalización asegura su expansión en todas las regiones y países, promoviendo su democratización. Pero esta democratización no se traduce en una transformación social. Hace dudar del desarrollo local y regional, es contraria a la cooperación y establecimiento de equilibrio global y está a favor de los desiguales vínculos entre países ricos y países subdesarrollados. El reto es identificar, definir e implementar algún tipo de obligación del gobierno con los procesos de desarrollo local que requieren una transformación de las relaciones entre agentes económicos y políticos (Held, 2000).

Las funciones del ambiente, el entorno, las instituciones y el desarrollo de capacidades competitivas otorgan relevancia a los factores espaciales y geográficos que se materializan en un determinado territorio como elementos estratégicos que abren oportunidades de desarrollo a partir de las características específicas de la localidad e inciden en la competitividad. El rol estratégico del gobierno es adoptar políticas que maximicen los beneficios y minimicen los costos de la integración regional que promuevan el crecimiento

económico y el desarrollo local. El gobierno es el actor más importante que juega un destacado papel en promover el crecimiento económico y el desarrollo equitativo y equilibrado en la localidad (Cimoli y De la Mothe, 2001).

El conocimiento en redes puede compartir soluciones para atacar problemas de desigualdad, degradación del medioambiente e injusticias, con lo que se lograría mejor desarrollo económico y humano (Hernández *et al.*, 2017). Pero las organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales (ONG) no rinden cuentas a las autoridades locales con lo que socavan la soberanía de los pueblos y la sustituyen por la soberanía consumidora que deja al mercado las principales decisiones en materia de oportunidades de desarrollo para los ciudadanos.

Los procesos de desarrollo local deben cambiar los roles de los actores sociales como única forma de contrarrestar la labor de zapa de la globalización neoliberal. Las redes globales cambian el entorno mundial creando regionalismo dentro de los estados nacionales y desregulación de los mercados que saca del juego al Estado en sus funciones esenciales para que las transnacionales usurpen su poder. Así, el capitalismo monopolista como sistema se impulsa a escala nacional (Campari y Guerrero, 2000).

La globalización disminuyó y quitó valor a la capacidad del Estado para funcionar a escala local y desató a las transnacionales para destruir a los Gobiernos. Uniformizó la producción y los servicios en la escala local, eliminando todo vestigio autóctono. A esos procesos globalizadores se oponen procesos de integración regional (Fajardo y Figueras, 2009). Como ejemplo de integración, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) se opuso al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), dando el golpe de gracia al neoliberalismo en Latinoamérica.

Para el gobierno en Cuba, el destinatario final del desarrollo es el ser humano. El concepto de desarrollo humano se articula como conjunto de atributos de la persona, como eje central y base para la construcción de una sociedad justa. En este sentido ese concepto necesita de políticas propicias a la libertad de ejercer opciones y oportunidades que proporcionen capacidades para que las personas sean depositarias de los beneficios del crecimiento económico. Por eso el objetivo del desarrollo local en Cuba es mejorar la calidad de vida del pueblo (Hernández *et al.*, 2014)

Con estas consideraciones es evidente que, en Cuba, se ha favorecido la puesta en valor del patrimonio cultural y natural de los entornos locales, como consecuencia de una interpretación del territorio en la que tenemos que destacar la conjunción de varios hechos: 1) posibilidad de realizar la gestión descentralizada desde el nivel local que formó las competencias necesarias en un proceso de capacitación (Hernández, 2009); 2) participación activa del capital social, que revalorizó recursos locales poco conocidos y valorados (Faye y Hernández, 2010); 3) mejora en el medio rural de actividades del sector primario que no satisfacen sus necesidades ni diversifican la economía rural (Hernández *et al.*, 2012); 4) hacer sostenibles la protección y la conservación de los bienes naturales y culturales al convertirlos en productos comerciales (Faye y Hernández, 2010); 5) respetar y rehabilitar la identidad para lograr cohesión social (Hernández, 2015); 6) respetar y proteger el

medioambiente (Hernández y Cárdenas, 2015); 7) capacidad de exportar el modelo de desarrollo demostrado en el contexto internacional (Hernández *et al.*, 2011); 8) participación activa de hombres y mujeres del territorio sin distinción de sexo ni edad (Hernández, 2012); y 9) la iniciativa privada trabaja junto con la instituciones públicas (Hernández *et al.*, 2019).

Estas prácticas del desarrollo local de gobierno en Cuba tienen en cuenta, a la vez, criterios económicos, socioculturales, político-administrativos y ambientales. Propician un desarrollo sostenible y con capacidad para integrarse en la economía regional, nacional e internacional, a través de redes de cooperación. Esta actitud se contrapone a los dogmas de la globalización neoliberal que minimiza constantemente de palabra y de hecho, el papel del Estado en la vida socio-económica actual (Hernández *et al.*, 2019).

9. Conclusiones

1. Se hace una revisión sobre los conceptos que inciden en el papel de los gobiernos locales en el desarrollo local de los países subdesarrollados.
2. El artículo hace una revisión de los conceptos de territorio, desarrollo local, gobierno, municipios, nuevas competencias de los gobiernos, iniciativas de desarrollo local, relaciones entre municipios e importancia de la unidad regional para el desarrollo local.
3. A la globalización neoliberal se deben oponer procesos de integración regional que conserven y agreguen valor al patrimonio de la humanidad y promuevan el desarrollo local sostenible.

Referencias bibliográficas

- Albertin, M. y Soares Torres, M. (2002): «Desenvolvimento de pequenas e médias empresas em clusters». *Anales. XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção*. Brasil: Curitiba, PR.
- Altschuler, B. (2006): «Municipios y desarrollo local. Un balance necesario». En: A. Rofman y A. Villar (Comp.): *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- Arriegada, R. (2002): *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Inst. Latinoam. y del Caribe de Planific. Econ. y Social. Dir. de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, Chile.
- Avedissian, J. (2002): «El cluster del conocimiento en las PyME». *Anales del VII Congreso de la Pequeña y Mediana Empresa*. Buenos Aires (29-30 agosto). <http://www.cpcecf.org.ar>
- Báez, A.; Hernández, C.; Perdomo, J. M.; Garcés, R.; Carrasco, M. A. (2018): «Modelo de gestión del conocimiento para el desarrollo agropecuario local». *Revista Estudios Sociales*, 28(51): 2-26. Enero-Junio. DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v28i51.517>

- Báez, A.; Hernández, C. y Carrasco, M. (2019): «Evaluación de sostenibilidad en proyectos de desarrollo». *Revista Ingenierías USBmed*, 10(1): 34-39. Disponible en: <https://revistas.usb.edu.co/index.php/ingUSBmed>. DOI: <http://dx.doi.org/10.21500/20275846.3939>
- Báez, A.; Hernández, C. y Carrasco, M. (2019a): «Impacto de los proyectos universitarios en el desarrollo local del municipio Camajuani, Cuba». *Revista Ingenierías USBmed*, 10(1): 19-27. DOI: <http://dx.doi.org/10.21500/20275846.3746>
- Báez, A.; Hernández, C.; Faye, K. y Carrasco, M. (2019b): «Roles de la educación superior en el desarrollo agropecuario local». *Revista de Investigación Agraria y Ambiental. RIAA. Bogotá - Colombia*, 10(2): 25-36. DOI: <https://doi.org/10.22490/21456453.2728>
- Báez, A.; Hernández, C.A. y Carrasco, M. (2019c): «Red local de gestión universitaria de conocimiento e innovación y desarrollo agropecuario local». *Journal of Science and Research*, 4(1): 21-28. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.32>
- Campari, S. y Guerrero, A. (2000): «El municipio como promotor del desarrollo regional». II Seminario. Red Nacional de Centros Académicos de estudio de la Gestión en Gobiernos Locales 'Nuevas Iniciativas Institucionales: La Cooperación Intermunicipal'. Univ. Nac. de Quilmes. Bs As, Argentina. http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/redmuni_seminario2000.htm
- Castelló, A., Hernández, M. y Gine, H. (2007): «El Parque del Río Vero. De espacio natural protegido a motor de desarrollo local». III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural, Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, Jaén.
- Castells, M. (2000): *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. El poder de la Identidad. vol. 2*. Madrid: Ed. Alianza.
- Cravacuore, D., Caminotti, M., Fernández, S., López, S., Madoery, O. (2002) Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina. Asociación Latinoam. de Organizaciones de Promoción. Centro Latinoam. de Economía Humana.
- Cimoli M. y De la Mothe J. (2001): «The Governance of Technology and Development». En: J. de la Mothe (Ed.): *Science, Technology and Governance*. London: Pinter Publisher.
- DHIAL (2001): «Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza». Documento del V Congr. Iberoam. de Municipalistas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en: http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20_2.htm.
- Días, M. (2005): «La participación ciudadana frente a innovaciones institucionales a nivel local y regional en pequeñas localidades argentinas». X Cong. Intern. del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18-21 octubre. Santiago, Chile.
- Dourojeanni, A. (2000): *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable. División de Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Etkin, J. (2000): *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*. Prentice Hall.
- Finot, I. (2000): *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- García, M.; González, S.; Sánchez, A. y Verduzco, B. (1998): *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Graglia, E. (2006): «Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba». *Diálogo Político*. 23(1): 32-56. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap>

- Hernández, C. (2009): «Sistema de ciencia e innovación tecnológica de la sede universitaria municipal de Camajuani». *Revista Digital Gestiópolis*. <http://www.gestiopolis.com/administracion-estrategia/tecnologia-enfocada-a-la-innovacion.htm>
- Hernández, C. (2015): «Relación universidad sociedad en función del desarrollo». *Revista Digital Lámpsakos* (14): 10-12. Recuperado de: <http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/lampsakos/article/view/1706/1421>. DOI: <http://dx.doi.org/10.21501/21454086.1706>
- Hernández, C. y Cárdenas, E. (2015): «Sistema de acciones para mejorar la cultura ambiental y la calidad de vida de la comunidad suburbana de Arroyo Frío, Camajuani, Cuba». *Monfrague Desarrollo Resiliente*, 4(2): 134-153. <http://www.monfragueresiliente.com/>
- Hernández, C.; Carrasco, M.; Garcés, R. y Casas, R. (2016): «Colaboración y alianzas del CUM a la Red Local de Conocimiento e Innovación: estudio de caso de Camajuani, Cuba». En: J. Núñez y A. Alcázar (coord.): *Universidad y desarrollo local: contribuciones latinoamericanas*. México: Ed. Univ. Félix Varela-UDUAL. p. 111.
- Held, D. (2000): «¿Hay que regular la globalización?». *Claves de la razón práctica*, 99: 12-35.
- Iturburu, M. (2001): *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Iturburu, M. (2001b): «Governance Regional para el desarrollo económico». Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Reconstruyendo la Estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad. 27 al 29 de septiembre. Argentina.
- Izquierdo, J. (2005): *Manual para agentes de desarrollo rural*. Madrid: MAPA. Mundi-Prensa.
- Jam, A. (2017): «Iniciativa municipal para el desarrollo local. Reflexiones para el debate». *Economía y Desarrollo*, 141(1): 35-54. Recuperado de: <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/viewFile/379/263>
- Lemoine, G. y Sarabia, L. (2001): «Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional». *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18.
- Marchiaro, J. (2004): «Las relaciones inter y supramunicipales desde el actual derecho argentino». *Revista Poder Local*. Buenos Aires, Argentina.
- Marchiaro, J. (2005): «Las competencias Nación-Provincia-Municipio en el federalismo argentino». *ASAE y FOSIP*. Buenos Aires, Argentina.
- Marchiaro, J. (2006): «El Marco Jurídico del Municipio. Material de Lectura. Curso en Desarrollo Local». *FLACSO*. Buenos Aires, Argentina.
- Mayor, F. (2000): *Los países ricos no han cumplido sus promesas*. Carta Local. FEMP. Madrid.
- Méndez, R. (2001): «Innovación y redes de cooperación para el desarrollo local». *Interações*, 2(3). Recuperado de: http://www.desenvolvimentolocal.ucdb.br/RevistaInteracoes/n3_ricardo_mendez.pdf
- Mifflin, I. (2001): «Transformación tecnológica y gerencial. Hacia la competitividad de las PyMEs». I Congreso Nac. PYME. Managua. Nicaragua.
- Morales, F. (2005): «En busca de políticas territoriales para la micro y pequeña empresa en los municipios de Juanacatlan y Zapotlán del Rey, Jalisco, 1970-2000». Tesis de Maestría en Desarrollo Local y Territorio. Universidad de Guadalajara.
- OCDE (2002): *Mejores Prácticas de Desarrollo Local*. México: Correo UNESCO.

- Peinetti, H. (2002): «Experiencia de Desarrollo liderada por una Asociación de Gobiernos Locales: La Pampa. Consorcio Provincial para la Basura (COPROBA)» En: Experiencias de desarrollo local en Argentina. Documento de Trabajo No.16. Programa DELNET de apoyo al desarrollo local. Centro Internacional de Formación de la OIT. Argentina.
- PNUD (2004): *Índice de desarrollo, sociedad civil de Argentina total país*. PNUD. BID. Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social. Argentina.
- RADR (2005): «Los Grupos de Desarrollo Rural, motores del desarrollo integral, Red Aragonesa de Desarrollo Rural». En: *Desarrollo Rural. Aragón, ayer, hoy y mañana*. Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp.95.
- Rimassa, C. y Fernández, S. (2014): «Spatial categorization and its relationship with cognitive development: A pilot study in chilean spanish». *Alpha (Osorno)*, (38): 137-154. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22012014000100010>
- Rofman, A. (2006): *El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones en Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Torello M. y Snoeck M. (1998): La cooperación interempresarial en la industria uruguaya. CEPAL. Montevideo. Uruguay. www.eclac.cl/publicaciones/Montevideo/9/LCMVDR169/LC-R169.pdf
- Vachon, B. (2011): *El Desarrollo Local. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. Gijón. España: Ed. Trea S. L.
- Vargas, J. (2007): «Desarrollo multinivel: implicaciones macro-regional, local y micro-regional». *Provincia*, 17: 107-137. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55501705>
- Williamson, O. E. (1998): «The institutions of governance». *AER Papers and Proceedings*, 88(2), 75-79.



©Derechos del autor o autores. Creative Commons License. Este artículo está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0.
 ©Copyright of the author or authors. Creative Commons License. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.