

La gobernanza como herramienta innovadora para el desarrollo local

González Díaz, Yalily
CUM Palma Soriano, Cuba
yalily@uo.edu.cu

Quintana Hidalgo, Alfredo Emilio
CUM Palma Soriano, Cuba
freddydepalma@uo.edu.cu

Resumen

Los procesos de desarrollo local que se han iniciado en diferentes países han evidenciado que la actualidad los desafíos de los gobiernos locales son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local. En esta dirección se ha promovido la búsqueda de innovadores modelos de gobernanza que potencien los procesos de interacción en la planificación y gestión de las dinámicas territoriales. Aunque estos procesos pueden ser explicados desde diversas perspectivas teóricas no excluyentes, el presente trabajo recoge las experiencias del Municipio Palma Soriano, en la provincia Santiago de Cuba, al implementar un modelo innovador de gobernanza con la finalidad de acordar visiones comunes de todos los actores y niveles concernientes en pos del presente y el futuro del territorio. El modelo y sus principios en cuestión constituyen para el gobierno local una herramienta que coadyuva a la identificación de los problemas y facilita el proceso de toma de decisiones para su solución.

Palabras clave: gobernanza; actores locales; gobierno; desarrollo local;

Abstract

The processes of local development that have been initiated in different countries have shown that currently the challenges of local governments are much more the articulation of actors and social capital, than local management. In this direction, the search for innovative governance models that promote interaction processes in the planning and management of territorial dynamics has been promoted. Although these processes can be explained from different theoretical perspectives that are not exclusive, this work gathers the experiences of the Palma Soriano Municipality, in the province of Santiago de Cuba, by implementing an innovative model of governance with the aim of agreeing on common visions of all stakeholders and levels concerned with the present and future of the territory. The model and its principles in question constitute for the local government a tool that contributes to the identification of the problems and facilitates the decision-making process for its solution.

Keywords: governance; local actors; government; local development.; governance; local actors; government; local development;

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, como resultado de la crisis económica global, las limitadas fuentes de los presupuestos municipales, las insuficiencias de las políticas macro económicas, entre otros factores que dificultan dirigir la economía y promover políticas de desarrollo territoriales, se hace necesario buscar alternativas viables para incrementar los niveles de progreso y bienestar entre las localidades. De esta manera, ha comenzado a tomar forma una nueva estrategia conocida como desarrollo económico local sostenible, que se erige como uno de los grandes temas y desafíos del siglo XXI.

El enfoque de desarrollo local pretende crear, dentro de una economía local o regional, la capacidad necesaria para hacer frente a los retos y oportunidades que puedan presentarse en una situación de rápido cambio económico, tecnológico y social. No se trata tan sólo de un simple incremento de la actividad y la productividad económicas, sino que viene acompañado de transformaciones estructurales; el proceso implica profundas modificaciones y sus estructuras evolucionan hacia

formas superiores. En esta dirección, los gobiernos locales además de implementar nuevas tecnologías de dirección en los procesos de gestión deben protagonizar procesos de innovación social para el que necesitarán de muchos aliados, conocimientos, buenas prácticas de gestión y recursos financieros.

En Cuba, la implementación de los *Lineamientos de la Política Económica y Social* en los marcos de la “actualización del modelo económico cubano”, sintetizan los ejes principales de una de las transformaciones más profundas en materia de política económica que se haya realizado en el período revolucionario, y define al propio tiempo, ambiciosas metas de desarrollo económico y social con especial énfasis en la necesidad de su sostenibilidad. En correspondencia con lo anterior, se ha venido gestando un proceso de descentralización de las funciones del Estado-nación hacia los gobiernos locales, considerándose que “(...) lo que no se puede realizar a nivel nacional o estatal, se puede hacer a nivel local, en gran medida, como resultado de la voluntad de unos actores que cooperan y que definen

intereses compartidos sobre el futuro de la localidad o comunidad.” (Barreiro 2000). Para ello, no es suficiente con mejorar las capacidades gerenciales de los gobiernos locales, sino que es imprescindible avanzar hacia un gobierno de colaboración entre líderes y el establecimiento de alianzas o coaliciones económicas-políticas, donde la apertura, el conceso y la innovación sean las claves para el éxito y se aborden la diversidad de intereses y de prácticas en relación al territorio.

Si bien los procesos están en marcha, la agenda de descentralización y participación se enfrenta a importantes desafíos, entre los que se encuentran: insuficiente articulación inter-sectorial que garantice una gestión integradora en los territorios; superposición de funciones y competencias de los distintos niveles; insuficientes capacidades de gestión en gobiernos locales, autoridades, municipios, profesionales y técnicos; escasez de alianzas entre instituciones públicas y privadas y programas que permitan ejecutar mayor número de proyectos territoriales; diseño fiscal basado en transferencias más que en capaci-

dad fiscal territorial, y poca calidad de servicios mínimos al ciudadano.

Esta problemática plantea numerosos problemas científicos como es que la actual forma de gestión que implementan los gobiernos a nivel local no condiciona la necesaria sinergia entre los actores en función de promover un desarrollo endógeno. Por ello, más que una sistematización de la experiencia, a través de esta investigación se socializa una propuesta que se construyó y reconstruyó en ese ir y venir entre la teoría y la práctica, a través de los aprendizajes, los saberes y las tensiones resultantes del accionar, en el proceso de implementación de un modelo innovador de gobernanza local adaptado a las particularidades del municipio santiaguero de Palma Soriano que integra un conjunto de principios, estrategias y herramientas desde las miradas y prácticas de sus protagonistas. Aunque no está exento de ser perfeccionado, constituye un instrumento esperanzador que permite avanzar hacia una gestión efectiva de las políticas de desarrollo local, con mayor participación y compromiso social.

La principal lección es muy conocida y, sin embargo, es siempre nueva: la unidad y el trabajo conjunto son eficientes para influir sobre las decisiones sustanciales en torno a la creación de un valor agregado en el sistema socioproductivo local que se revierte en incremento de la calidad de vida de sus pobladores.

DESARROLLO

Cuando se tratan sistemas tan complejos como la Gestión del Desarrollo en la escala local es necesario tener presente que este proceso, como todo proceso de gestión, implica la acción conjunta de dos subsistemas que se interrelacionan e interactúan y que requieren ser definidos. De una parte, está el subsistema gestionado (objeto de la gestión) que resulta el proceso de desarrollo de las localidades vistas con un enfoque local o territorial, y de otra, el subsistema gestor (sujeto de la gestión) que es el portador de las tecnologías y métodos mediante los cuales llevan a cabo el proceso de gestión.

A diferencia de la gestión de los sistemas empresariales que ha sido ampliamente estudiado, la gestión del desarrollo local no cuenta con igual claridad. Esto se debe, básicamente, a que la administración pública posee características particulares que, además de sus fines, la diferencian de las empresas: el marco legal y normativo, el impacto social, los principios garantistas, la estructura organizativa y de los recursos humanos, y el proceso político que indefectiblemente marca su gestión, mucho más aún, cuando se trata de localidades que se gestionan bajo las condiciones de un modo de producción como el cubano.

Esta problemática es debida, fundamentalmente, a que la gestión del desarrollo es “una ecuación compleja” que se caracteriza por llevar de manera implícita una versión sobre lo que es deseable o conveniente para el ser humano y contener otros elementos como los principales ingredientes del desarrollo entre los que se destacan: el capital humano¹, y el capital social².

1. Entendido principalmente como capacidad de emprendimiento.

2. Se asume como la habilidad de las personas de trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones. Siendo este el único factor de desarrollo que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones.

Las experiencias internacionales han demostrado que a nivel local es donde se hace más viable y necesario concertar y solucionar de manera integral y mancomunada los problemas que afectan a los ciudadanos de un territorio. En este sentido, puede plantearse que el papel de la participación de los ciudadanos, bajo la perspectiva gerencial anterior, queda limitado a la evaluación de la satisfacción con los servicios públicos y, en todo caso, a la obtención de sus opiniones sobre dichos servicios para, a lo sumo, operar rediseños y mejoras en los mismos.

Por ello cobra una gran importancia el papel de los gobiernos locales, los que asumiendo su responsabilidad sobre el presente y el futuro, han de modificar su rol y asumir un creciente protagonismo en los procesos de desarrollo de sus municipios, al tiempo que despliegan procesos emprendedores e innovadores a nivel local³, en los que el territorio no es un receptor

pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local y en la que reconocen el papel y hacen realidad la participación de la ciudadanía y de los actores del territorio en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas con un enfoque de los servicios públicos centrado en el ciudadano-cliente.

Es por ello que, en la reconsideración del rol del gobierno local, este tendrá que catalizar las relaciones de colaboración y cooperación entre los actores de su territorio, liderar el proceso de desarrollo, e impulsar y llevar a efecto la visión estratégica que necesita el territorio para alcanzar su desarrollo sostenible.

El reto actual al que se enfrentan los gobiernos locales es que deben gobernar más que administrar, ya que gobernar implica ejercer la

3. Se asume que *innovar en la gestión municipal* es enfrentar las situaciones de manera original mejorando la eficacia y la eficiencia del gobierno local, permitiendo el logro de resultados más efectivos en términos de los requerimientos de la sociedad. Esto supone que las tecnologías y procedimientos no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, dado que muchas veces una innovación es el resultado de la combinación de elementos existentes o de soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos

efectiva capacidad de influenciar y ser protagonista del cambio. Administrar se relaciona más con la gestión de los servicios públicos y la regulación de las actividades del municipio.

No obstante, la aplicación práctica de cualquier instrumento en estos contextos no resulta fácil ya que se debe, como una cuestión crucial para los procesos de desarrollo territorial, hacer coincidir la diversidad de intereses y objetivos de los actores que intervienen.

Para lograr este objetivo, los gobiernos tendrán que configurar su papel como organizadores colectivos, más que como gestores de recursos, asumir la importancia de la mejora de la capacidad de organización de la sociedad para el desarrollo económico y humano y actuar en consecuencia, comprendiendo que las relaciones de colaboración y cooperación, bien gestionadas, pueden generar sinergias. Por consiguiente, los gobiernos locales deben integrar y desarrollar prácticas y políticas que impulsen y hagan efectivas la mejora de la cantidad,

intensidad y calidad de las relaciones entre los actores de su territorio, que se expresará en la multiplicidad de espacios de encuentro generadores de conocimiento e innovación, factores clave en el desarrollo territorial.

Coherente con este reto, en los últimos años, la gobernanza se está extendiendo y está siendo objeto de una importante atención, identificándose desde una perspectiva general como, "(...) el instrumento donde se han depositado las esperanzas de una efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo a escala local". (Dasí, 2008).

Pero Gobernanza Local, ¿de qué estamos hablando?

La palabra gobernanza (*governance*) irrumpe con significativa presencia en la década de los años ochenta, ligada a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquéllas vinculadas al fomento del desarrollo económico como el Banco Mundial. A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las organizaciones in-

ternacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como una nueva forma de gobernar (Mayntz, 2001) que al decir de Dasí (2008), proviene de, y conduce a, formas de gobierno más consolidadas y formales, lo que no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los años noventa y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos.

Las diferencias entre aproximaciones ya sean teóricas o prácticas, están determinadas fundamentalmente por dos elementos: la disciplina desde la que se utiliza el concepto, y el rol adjudicado al Estado en un espectro de significados que van desde una definición centrada en éste hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema, y una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes.

Se puede afirmar que el desarrollo local tiene una fuerte relación con los procesos de construcción de una identidad colectiva que ge-

nera las condiciones para la elaboración de un proyecto común directamente relacionado con el modo de desarrollo de ese territorio. Gallicchio (2010) plantea que: "(...) el desafío no es lo local, ni la gobernanza local ni mucho menos la gestión local; el desafío es construir un nuevo marco de desarrollo, contando con el nivel local como uno de los soportes", posición que lo conduce a afirmar categóricamente que "sin la construcción de una gobernanza local no hay desarrollo local"

Numerosos son los investigadores que desde el debate tanto académico como desde la gestión y administración de políticas públicas han abordado esta temática, entre los cuales se encuentran Mayntz (2000), Natera (2005) y Jiménez (2008) Kooiman (1993 y 2003); Rhodes (1997 y 2000); Mayntz (2000); Pierre (2000); Natera (2004); Prats (2004); Dasí (2005, 2008 y 2011); Longo (2010), y en el contexto latinoamericano Patrick Le Galès (1998); Aguilar (2006); Zurbruggen (2011); Cunill y Ospina (2012); Martínez Nogueira (2012).

Las definiciones muestran puntos concurrentes que caracterizan el proceso de gobernanza: es un concepto más amplio que el de gobierno, en la medida que involucra actores no estatales, sin límites ni fronteras entre el sector público y privado, alude a la presencia de relaciones triangulares entre actores públicos de todos los niveles, actores de la sociedad civil y actores económicos, se refiere al paso de una dirección jerárquica de la sociedad hacia estilos de decisiones más horizontales y cooperativos, que se expresa en diversas estructuras de gobierno, algunas de las cuales son redes de políticas, alude a que los actores en redes se relacionan de modo más cooperativo, lo que implica la negociación y no la imposición como modo de llegar a acuerdos, posibilitando el intercambio de recursos, conciliación de los intereses y el logro de compromisos mutuos, implica una transformación de las estructuras institucionales formales.

En ese sentido, se entiende que las estructuras de gobernanza gozan de diversos niveles de autonomía respecto del aparato político

administrativo, se refiere a un modelo innovador de gestión de los gobiernos locales, e implica la descentralización y fragmentación de la gestión, en procesos que tienen lugar tanto en contextos geográficos como en distintos niveles institucionales.

En resumen, luego de revisar la literatura existente es posible concluir que éste es un espacio de conocimiento en construcción y, por lo tanto, se requiere mucho más trabajo de investigación e incorporación de los aprendizajes derivados de la praxis.

La definición que se adopta en esta investigación cabe dentro de la perspectiva policéntrica. Se contextualiza a las particularidades del proceso cubano definiéndose la gobernanza como el proceso directivo de la sociedad que tiene por objetivo el desarrollo económico, social, ambiental e institucional sostenible el cual fortalece la planificación y gestión estratégica de los territorios a partir de es una construcción compartida, sistémica y creativa entre los actores locales, que desde la combinación de los intereses y

acciones de los mismos y el uso eficiente y sostenible del potencial de desarrollo endógeno y de las capacidades instaladas (resultantes de la suma de la capacidad estatal y no estatal) toman decisiones, impulsan propuestas y proyectos que promuevan encadenamientos productivos, aportando un valor agregado a las políticas públicas en el contexto territorial.

En esta dirección los procesos de gobernanza en la escala local promueven entornos innovadores que favorecen la articulación, participación, colaboración, co-gestión y coproducción y co-responsabilidad de dichos actores y desde una visión prospectiva le permite al territorio ganar en competitividad y cohesión social logrando un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía constituyendo un salto cualitativo de la gestión pública.

La cuestión de la gobernanza en un territorio aparece claramente vinculada a las relaciones que se definen y se conforman sobre la base del consenso y el aprendizaje colectivo de los actores con sus

distintas lógicas y posibles desacuerdos. La capacidad de integrar y dar forma a los múltiples intereses locales, representarlos hacia el exterior y generar estrategias más o menos unificadas a lo largo del tiempo aparecen como una de sus principales ventajas.

La gobernanza local conforma así un tipo particular de acción colectiva territorial cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales, tanto formales como informales. Estas formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, cuyo resultado en términos de desarrollo dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores de modo de favorecer una transformación efectiva del contexto socioeconómico e institucional.

La gobernanza se refiere a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al

desarrollo de sus territorios, implica condiciones y procesos de coordinación, articulación y participación de actores, grupos sociales e instituciones para lograr metas entendidas como propias y comunes, que se asumen colectivamente para el desarrollo del territorio.

El modelo de gestión integral, participativa e incluyente se soporta en la alianza de carácter público-comunitario-privada, a través de la cual se articulan los actores con presencia o incidencia en el territorio y con disposición de actuar con criterio de responsabilidad compartida.

Las municipalidades cubanas no están exentas de la situación planteada. La dirección del país reconoce que muchos de los problemas que hoy enfrenta la sociedad son locales y es preciso enfrentarlos y resolverlos de manera directa en este contexto. Para ello, se hace necesario que los órganos de gobierno cuenten con mecanismos y herramientas que coadyuven a la identificación de esos problemas y faciliten el proceso de toma de decisiones para su solución.

PALMA SORIANO

Perteneciente a la provincia Santiago de Cuba, una de las cinco provincias más orientales del país, el municipio de Palma Soriano se alza como uno de los más fieles exponentes de una región hospitalaria, histórica y revolucionaria. Localizado hacia la porción más oriental del país, al centro-oeste de la provincia Santiago de Cuba, limita al Norte con los municipios Julio Antonio Mella y Contramaestre, al Este con el municipio San Luís, al Oeste con los municipios III Frente y Contramaestre, por el Sur con los municipios Guamá y Santiago de Cuba. Posee una extensión territorial de 928,266km².

Sus orígenes se remontan a las últimas décadas del siglo XVI, cuando comenzaron a asentarse las primeras seis grandes haciendas llamadas Cauto Garzón, Juan Barón, Maibío, Los Guaos, Yarayabo y Berenes. En este período el territorio estaba cubierto de tupidos bosques que se fueron desmontando para dar lugar a las nuevas haciendas ganaderas y cañeras donde fueron instalados trapiches azucareros.

A pesar de no existir datos exactos de la fundación, se supone que fue alrededor de 1775 cuando un colono llamado Santiago Soriano que residía en la zona recibió de manos de Melchor Delgado, dueño de la hacienda Cauto Garzón, tres caballerías de tierra para que creara una finca en la cual en el tronco de una palma real hizo marcar una cruz como señal del lindero de la finca, que constituía punto obligado de tránsito de quienes se trasladaban entre Santiago de Cuba y Bayamo a través del Camino Real de la Isla.

Santiago Soriano les proporcionaba a los viajeros alojamiento, corrales y caballos, lo que hizo muy popular la posada que existía en su finca y los transeúntes y lugareños comenzaron a llamar la finca como La Palma de Soriano. A algunos le gustó el lugar y se quedaron a vivir en la misma.

El primero de diciembre de 1805, la señora Doña Rita Josefa de los Llanos dona una caballería de tierra de su finca para la construcción de la iglesia, colindante a la finca de Soriano, lo que posibilitó una ampliación del caserío.

La población del lugar creció con leñadores, libertos, vegueros y otros agricultores debido a su cercanía a Santiago de Cuba, la buena comunicación y el clima agradable. En 1814 ya abarcaba un poco más de cincuenta y cinco haciendas y varios trapiches e ingenios entre los que se destacaron el del Marqués de Yarayabo y el de San Juan de Wilson. La fuerza de trabajo de las haciendas y de los trapiches fueron los esclavos. En el año 1867 se desarrolló una conspiración entre los esclavos que terminó en una sublevación en varias haciendas de este territorio, que se extendió a los poblados de San Luis y El Cobre.

El 26 de diciembre de 1898 se organizó el municipio, por orden del gobernador de la provincia, y se constituyó oficialmente, por una orden militar del gobierno central, el 1ro de enero de 1899.

Al igual que en las guerras de independencia, durante la lucha insurreccional este territorio fue escenario de numerosas actividades contra la dictadura batistiana y muchos de sus hijos se incorporaron a la lucha convencidos de la

justeza de sus ideales entre los que se destacaron Mario Maceo Quesada, Efraín Medina, Ramón Campa Delgado y Oscar Alberto Ortega, entre otros.

El 27 de diciembre de 1958 es liberada la ciudad de Palma Soriano de la dictadura batistiana y el 1 de enero, desde aquí, el Comandante en Jefe, Fidel Castro Ruz, llama a la Huelga General. Por este suceso, esta ciudad ha recibido el apelativo de “la primera capital de la Revolución Cubana”.

En julio de 1976, como resultado del proceso de institucionalización, se creó la comisión para la implantación de una nueva división político-administrativa y el ajuste a ella de todas las estructuras económicas, políticas, sociales y estatales, con la cual se disolvió la región Palma-San Luis-Contramaestre y se creó el nuevo municipio, Palma Soriano.

Este municipio presenta un relieve compartido. La parte llana corresponde a su parte septentrional comprendida en la llanura del Río Cauto cuya disección horizontal se

comporta de forma uniforme, ya que solo es quebrada por el sistema fluvial de la cuenca del Cauto y, por ende, su cauce es donde tiene mayor incidencia en ella.

La otra parte, abrupta, ubicada en la zona meridional, se va convirtiendo gradualmente en alomada a partir de la zona central, o montañosa cuando alcanza la vertiente norte de la Sierra Maestra en su sección del Turquino (su disección vertical es compleja a medida que se acerca al firme de la barrera montañosa).

En esta parte de la Sierra Maestra es donde tiene su nacimiento el Río Cauto, el de mayor extensión de Cuba, que recorre aproximadamente 120 km en dirección Sur a Norte, bordea la ciudad y llega hasta el embalse Protesta de Baraguá, perteneciente al municipio Mella. Esta característica condiciona el sobrenombre Ciudad del Cauto a Palma Soriano.

Por las características del relieve, los elementos del clima varían de un lugar a otro: la temperatura media anual en la zona llana de 24-

26 °C y en zona montañosa 14-16 °C, las precipitaciones en la Llanura del Cauto oscilan entre 1000-1200 mm y en la Precordillera Sierra Maestra se comportan entre los 1200-1400 mm, y la humedad relativa oscila en la llanura del Cauto entre 75-80% y en la Precordillera Sierra Maestra entre 85-90%. Al haber transcurrido más de 30 años desde la puesta en vigor de la División Político-Administrativa (1976) ha existido la necesidad de realizar ajustes a esta, debido fundamentalmente, al crecimiento de la población y al cambio de algunas estructuras económicas y sociales. Como resultado de estos ajustes el municipio cedió a Contramaestre 9.51km² y recibió de él 12.04km², así como 74.6km² de San Luís. Por lo que en estos momentos la extensión territorial de nuestro municipio es de 928.243km², manteniéndose como el tercero en la provincia.

El 68.9% de la superficie total del territorio corresponde al uso agrícola, fundamentalmente para la caña de azúcar, los pastos y el café. Solo está bajo riego el 0.36% de la superficie cultivable, muy por debajo al potencial, situación que

repercute negativamente en el incremento de los rendimientos agrícolas en la producción de alimentos para la población.

El 78.3% de la tierra del municipio está en manos del sector no estatal, específicamente en las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, seguido del sector campesino que se ha incrementado a partir de la entrega de tierras en usufructo. Es preciso destacar que aún se mantiene el 21.7% de la superficie del territorio en la tenencia estatal, proporción que debe ir disminuyendo en la medida que se respondan a todas las solicitudes presentadas por la población para obtener fincas en usufructo.

Este municipio no cuenta con un Plan Integral de Desarrollo; no obstante, posee una Estrategia de Desarrollo Local, elaborada en el 2009, que se actualiza en cada periodo de mandato del Poder Popular y que concibe cinco líneas de trabajo prioritarias para el desarrollo de este municipio.

Figura 1. Líneas estratégicas para el desarrollo local en Palma Soriano

Fuente: Elaboración Propia

La necesidad de promover ideas de proyectos e iniciativas en cada una de las líneas requieren de la participación activa de todos los actores sociales. En este sentido, que el municipio Palma Soriano disponga de un modelo innovador de gobernanza garantiza que el gobierno local aproveche el potencial de participación activa y comprometida de la sociedad en función de una toma de decisiones más pertinente y efectiva.

El modelo de gestión que se propone no es prescriptivo, y está diseñado sobre la base de

estructuras que en su interrelación se caracterizan por poseer un carácter sistémico que promueven las sinergias necesarias entre los diferentes niveles en aras de materializar las iniciativas y proyectos locales. Estas son:

- Grupo coordinador
- Planeación estratégica
- Equipo asesor
- Gestión estratégica
- Actores del desarrollo

En su parte superior se ubica, como primer elemento, el Grupo coordinador, constituido por el gobierno local, reconociéndose el pa-

pel innovador de gestión que el mismo ejerce, con el cual logra promover la interacción y articulación sistémica de los diversos actores, aunando la diversidad de intereses en un objetivo único y común.

Como segundo elemento aparece la Planeación estratégica, donde la visión construida de manera colectiva del municipio soñado a partir de sus potencialidades y barreras logra su expresión en la proyección a corto, mediano y a largo plazo de las acciones que deben emprenderse para la transformación gradual, sistemática y sostenible del territorio teniendo como base el diagnóstico, las prioridades, los objetivos, y la visión construida. Este nivel alcanza su máxima expresión en la Estrategia de Desarrollo Municipal y en el Plan de Ordenamiento Territorial.

El tercer elemento que conforma el modelo es el equipo asesor liderado por el gobierno local y creado en virtud de la Resolución 187/2011 del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), que define los organismos que lo integran y las funciones de los mismos, donde se incluyen:

- Ministerio de Economía y Planificación
- Ministerio de Finanzas y Precios
- Oficina Nacional de Estadística e Información
- Oficina Nacional de Administración Tributaria
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Banco de Crédito y Comercio
- Centro Universitario Municipal (CUM)
- Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)
- Centro de Gestión de Riesgos
- Instituto de Planificación Física
- Asociación Nacional de Economistas y Contadores

Esta misma resolución refrenda los propósitos que tiene este grupo, que en líneas generales son:

1. Evidenciar el municipio como espacio fundamental del desarrollo, lo que requerirá el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales, universidad, centros de investigación y demás actores locales.
2. Apoyar al sector de la agricultura para alcanzar el autoabastecimiento alimentario municipal y la extensión de la agricultura suburbana.
3. Asesorar el perfeccionamiento del modelo de gestión de la industria local.

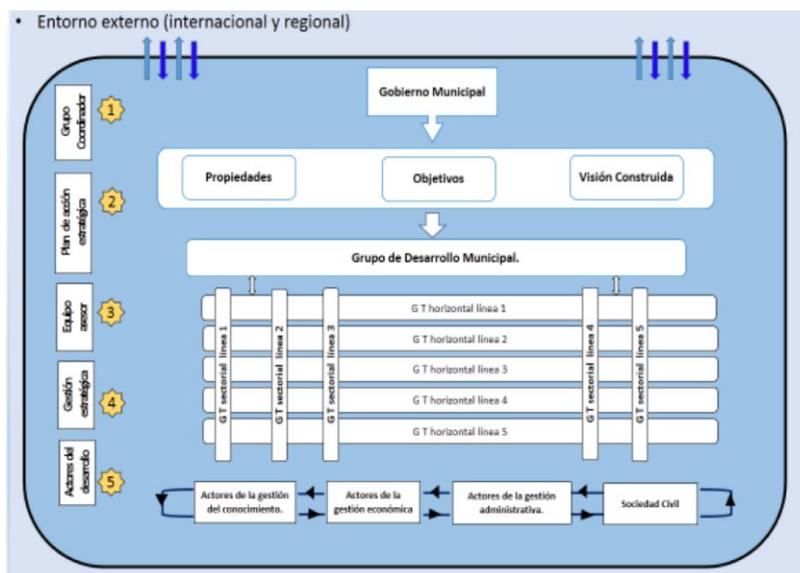
4. Potenciar la introducción de resultados de ciencia, tecnología e innovación y la formación de capacidades según demandas territoriales.
5. Propiciar el desarrollo de actividades socioculturales y comunitarias que ayuden a elevar la calidad de vida de la población

Un cuarto nivel del modelo explica las formas de gestión estratégica que se generan tanto horizontal como verticalmente entre las líneas estratégicas que se han establecido como parte de la Estrategia de Desarrollo Municipal y los actores sociales implicados en las iniciativas y proyectos.

Finalmente, constituyendo la base del modelo se encuentran los actores del desarrollo que abarcan el conocimiento, la economía, la administración y la sociedad civil, lo cual consolida las tendencias actuales a la implementación de los modelos de códruple hélice desde la perspectiva de la gobernanza local.

Este nivel cobra una importancia singular por cuanto, incluye, como ya se ha señalado, la sociedad civil, que en los tiempos actuales resulta una fuerza determinante en la consulta y toma de decisión de acciones importantes en las cuales la sociedad es beneficiaria.

Figura 2. Modelo Innovador de Gobernanza para el Municipio de Palma Soriano



Fuente: Elaboración Propia

El vínculo que exige entre los actores implicados requiere de la animación y movilización, pero no reducido a proyectos, informes o valoraciones de expertos, sino apoyado en una metodología de movilización cuyo principal instrumento movilizador es la capacitación, la formación, la persuasión.

Las sinergias y cooperación que se establecen encuentra su sustentación en la gestión del liderazgo en todos los eslabones en que se articula el proceso y se alienta, conduce, controla, evalúa y ajusta con una política democráticamente compartida, de acción participativa, que propenda conscientemente el equilibrio dinámico entre eficiencia, equidad y ecología, como aspectos fundamentales de los ámbitos económico, social y ambiental, en tanto garante de los cambios estructurales que potencien solidaridad, justicia social, calidad de vida y uso racional de los recursos endógenos, de modo que se garantice el desempeño ascendente del bienestar social presente y futuro.

En este sentido hay que destacar la capacidad reflexiva de los actores sociales, sus potencialidades de generar conocimientos, de pensar sobre sí mismos y sobre la realidad que lo rodea, de diseñar e implementar acciones de cambio, y auto transformarse es una premisa y condición del desarrollo, donde la participación juega un papel esencial.

El modelo de gobernanza para la gestión del desarrollo local se fundamenta en principios teóricos que aseguren su visión de mediano y largo plazo y el cumplimiento de los objetivos estratégicos con sostenibilidad.

Principios de la gobernanza:

- Enfoque sistémico
- Liderazgo estratégico
- Orientación hacia el Desarrollo Local
- Orientación hacia la Ciudadanía
- Valoración de las personas como factor clave en la gestión
- Colaboración y cooperación en una sociedad en red
- Enfoque de gestión por procesos

- Reingeniería en los procesos de I+D+i
- Compromiso con un futuro próspero y sostenible
- Enfoque de mejora continua
- Encadenamientos productivos

La gobernanza ofrece beneficios que son palpables en cuanto al desarrollo local por cuanto coadyuva al gobierno local en su gestión nuclear al resto de los actores económicos y sociales del municipio, construyendo nuevas capacidades, potenciando alianzas desde las bases, facilitando la emergencia de las iniciativas y a la vez fortaleciendo las responsabilidades de todos por el desarrollo. Aporta un mayor campo de acción a las organizaciones de la sociedad civil, lo que aumenta su nivel de implicación en el desarrollo urbano sostenible, la ciudadanía se fortalece al encontrar espacios donde hacerse oír de manera directa y los gobiernos locales reafirman su reconocimiento social y su capacidad de diálogo con los actores.

CONCLUSIONES

Los gobiernos locales se enfrentan a los desafíos de moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; y relacionarse más que de mandar.

En esta dirección quedan evidenciadas las potencialidades de los modelos innovadores de gobernanza local, al constituirse en una valiosa herramienta de apoyo en la gestión de los procesos de coordinación, articulación y participación de actores, grupos sociales e instituciones para lograr metas entendidas como propias y comunes, que se asumen colectivamente para el desarrollo del territorio.

El modelo propuesto para el municipio de Palma Soriano, no está exento de ser perfeccionado. Aun así, ha posibilitado aunar los esfuerzos de todos los actores locales en un saber, querer y poder hacer en el proceso de la creación de riquezas y de bienestar para sus pobladores, con una alta utilización y valorización de los recursos e iniciativas locales.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos el apoyo y contribución que a efectos de esta investigación se recibiera de parte del Consejo de la Administración del Gobierno Municipal de Palma Soriano y del Grupo Asesor Municipal para el Desarrollo Local.

BIBLIOGRAFÍA

Barreiro, F. (2000). Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local. Chile: Red de Desarrollo Económico Local.

Dasí, J. F., & Romero, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (46).

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y democracia, (21).

Gallicchio, E. (2010). El Desarrollo Local está de moda. In Universitas Forum. Vol. 2, No. 1.