



Concepciones sobre Desarrollo Local. Experiencias en el Sistema de dirección en Pinar del Río

Carlos Lazo Vento*

Reinaldo L. Fernández Lorenzo**

Yonimiler Castillo Ortega***

La dirección de los procesos de desarrollo en las localidades cubanas se hace compleja teniendo en cuenta las interrelaciones entre los planes y estrategias independientes que existen y se ejecutan en los territorios, provocando ineficiencias en el óptimo empleo de las potencialidades locales, así como la generación y la asignación de recursos de acuerdo con las prioridades estratégicas territoriales. El objetivo de este trabajo es conceptualizar el desarrollo local y describir en síntesis, las metodologías y las principales experiencias acumuladas en la provincia de Pinar del Río para dar solución a la compleja situación anterior, a partir de un sistema que contempla la dirección del desarrollo desde el gobierno local, presentando los principales conceptos asociados y los resultados alcanzados con el "Modelo de Dirección del Desarrollo Local" (MDDL¹), así como las bases para su integración estratégica, además, se esboza la proyección de trabajo investigativo para aplicar las herramientas de la Dirección Integrada de Proyectos a los procesos territoriales.

* Profesor y director del Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo (GEDELTUR) de la Universidad de Pinar del Río. Asesor del Consejo de Administración Provincial de Pinar del Río.

** Ex-secretario del Consejo de Administración Provincial y actual delegado del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en Pinar del Río. Profesor adjunto del Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo (GEDELTUR) de la Universidad de Pinar del Río.

*** Profesor del Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo (GEDELTUR) de la Universidad de Pinar del Río.

Introducción

EN LA CUMBRE del Milenio celebrada en septiembre del 2000 bajo los auspicios de las Naciones Unidas se formuló la “Declaración del Milenio”, en la que se han propuesto un grupo de objetivos y metas con el propósito de eliminar la pobreza en el mundo. Es de destacar que se han enumerado diversas causas que contribuyen a la pobreza en el mundo y en tal sentido el Informe sobre Desarrollo Humano editado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2003 hace referencia a algunas de ellas. La primera causa es la necesidad de reformas económicas para conseguir estabilidad macroeconómica, la segunda es la necesidad de instituciones y gobernabilidad sólidas que consigan hacer respetar las leyes y controlar la corrupción, la tercera es la necesidad de una justicia social y de la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan directamente a sus comunidades y a sus países, además se incluye una cuarta causa que está asociada a las limitaciones estructurales que impiden el crecimiento económico y el desarrollo humano. Estas son causas que a decir del propio informe “aún se continúa bogando por eliminarlas”, por lo que siguen mereciendo prioridad en la elaboración de políticas.

A tono con estas causas que contribuyen a la pobreza es que se han desarrollado las concepciones sobre el Desarrollo Local, que viene jugando un papel importante en las aspiraciones de las naciones en esta lucha por erradicar la pobreza y acceder con rapidez al desarrollo, ya que alternativamente al desarrollo neoliberal pretende potenciar los recursos propios de las localidades, activando las fuerzas productivas y fomentando el desarrollo económico, al mismo tiempo que se incentiva el desarrollo social y natural, así como el avance de las infraestructuras.

En este trabajo se hace un análisis teórico práctico sintético, que pretende demostrar que Cuba posee condiciones excepcionales para aplicar concepciones sobre desarrollo local que no entran en contradicción con los principios del desarrollo social, ni con las políticas de desarrollo armónico y proporcional establecidas en función de las bases socialistas del modelo de desarrollo que se aplica. En este sentido se reafirma lo expresado en la Resolución Económica del V Congreso del Partido, “La economía territorial deberá asumir un papel cada vez más activo en la búsqueda e implementación de soluciones

relacionadas con el desarrollo local, en particular a partir de los recursos, cultura y tradición de cada territorio. De igual forma, complementará las actividades nacionales sobre la base de las mismas premisas⁷².

Concepciones generales sobre Desarrollo Local

La polémica fundamental que sobre este tema cobra importancia es que desde una óptica de desarrollo capitalista se enfoca el desarrollo local basado en modelos de incentivo a las pequeñas empresas privadas a partir de diferentes programas de apoyo a emprendedores, concibiendo el papel del gobierno local como agente promotor de esta iniciativa y en función de esto se crean infraestructuras que lo posibilitan.

El desarrollo local en Cuba tiene que tener en cuenta nuestro modelo de desarrollo y las propias infraestructuras creadas que permiten aplicar y articular políticas nacionales en función de garantizar un desarrollo armónico y proporcional, lo que no entra en contradicción, sino que permite complementar estos intereses con el concepto que puede ser tenido en cuenta para aplicar en las condiciones de Cuba.

En tal sentido puede conceptualizarse el desarrollo local como un proceso activador de la economía y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento de los recursos existentes en un determinado territorio, se pone en capacidad de estimular y fomentar el desarrollo económico y social, garantizando la sostenibilidad de los procesos, creando empleo y riqueza, y poniendo esta en función de mejorar la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades siempre crecientes de las comunidades locales.

Este es un proceso mediante el cual los gobiernos locales deben establecer iniciativas y promover actividades económicas y sociales eficientes y eficaces, de forma coordinada con todos los actores políticos, económicos y sociales, en proyectos conjuntos que influyan decisivamente en el sector productivo, incentivándolos con el objeto principal de rediseñar la estructura socio-económica de la localidad, en función de pasar de los niveles primarios a niveles secundarios y terciarios de desarrollo y así incrementar los valores productivos y la eficiencia en la gestión.

Este proceso se realiza a partir de la creación y la organización de cadenas productivas y de servicios que horizontalmente en la localidad, articulen las sinergias necesarias entre las diferentes organizaciones e instituciones del territorio, contribuyendo a elevar la efectividad económica y social de los proyectos que se ejecuten.

En este análisis no se puede dejar de observar la relación directa que existe entre los principios del desarrollo económico y los del desarrollo social, así como sus formas de manifestación en un modelo de desarrollo local que pretende tener una marcada vocación hacia lo social y lo sostenible.

Como principios del desarrollo económico se pueden definir la rivalidad, la competencia y el papel creciente del mercado, lo que remarca la invariante de que el más fuerte sobrevive. Opuestamente se definen los principios del desarrollo social, como; la solidaridad, la colaboración y el apoyo a los débiles y desfavorecidos.

Las formulaciones anteriores nos llevan a sugerir que en la realidad de Cuba, aunque se separan las políticas y regulaciones en el desarrollo económico y en el social, por ejemplo, las relacionadas con el Perfeccionamiento Empresarial en el ámbito económico y con la atención médica, la construcción de viviendas, la educación o la ciencia, y la innovación en el ámbito social, se hace necesario integrar plenamente el desarrollo económico con el social, creando sinergias entre ellos, de forma tal que permitan aprender uno del otro, creándose alianzas estratégicas que formen redes no solo de subcontratación o comercialización, sino de aprendizaje y gestión del conocimiento, que conduzcan a la obtención de eficiencia y efectividad en la gestión.

Esta formulación hace único e insustituible el espacio local para crear condiciones de integración en la aplicación de los principios del desarrollo económico y social, donde cada vez más ganen terreno estos últimos —fomentando como se apuntó anteriormente— la formación de cadenas productivas y de servicios locales que observen los principios de la solidaridad y la colaboración y donde gane terreno el aprendizaje continuo como cultura de la localidad.

El desarrollo local es por tanto un proceso dirigido de crecimiento económico y social, que implica un proceso de activación y cambio estructural de la economía local, a partir de la introducción generalizada y dirigida de la ciencia, y la innovación tecnológica, contribuyendo a elevar el nivel de vida de la población, donde se promueve básicamente la utilización de recursos endógenos

como base para el desarrollo, lo que no niega la importancia de la participación de actores que utilicen y promuevan actividades a partir de recursos exógenos e incluso que el capital extranjero juegue un papel decisivo para el desarrollo, la condición que debe cumplirse es que genere empleos locales y que esto contribuya a elevar el nivel de vida de la población local.

La importancia radica en que se logre combinar adecuadamente el peso y papel de cada uno de ellos, como fuentes generadoras de empleos, riquezas y beneficios sociales a nivel territorial.

El desarrollo local es aceptado como generalidad en tres dimensiones; el desarrollo económico, el social-comunitario y las infraestructuras, todas ellas marcadas por su carácter de sostenibilidad y por tanto su expresa vocación a la protección de la naturaleza.

El desarrollo económico local incluye como prioridad el fomento empresarial y la promoción o atracción de inversiones de forma tal que se garantice el cambio estructural de la economía local, así como todos los servicios comerciales, bancarios, personales y del hogar, necesarios para el desarrollo del territorio, además se incluye la capacitación empresarial.

Esta última actividad debe ir dirigida a dotar de capacidades a emprendedores y directivos empresariales, para su desempeño exitoso, capacitándose en la elaboración de planes de negocios empresariales, basados en un sistema de dirección estratégica, así como en la mejora continua del proceso de administración general de las empresas e instituciones, fomentando la labor científica y de innovación tecnológica.

Aunque la formación y capacitación se considera una inversión de futuro en el plano económico, realmente tiene un enfoque transversal en el desarrollo local, ya que es necesario identificar las necesidades formativas de todos los actores, tanto políticos, empresariales y sociales y actuar en consecuencia, estableciendo objetivos y programas diversos que permitan elevar el nivel de desempeño de cada uno de ellos en correspondencia con las estrategias elaboradas.

El desarrollo social y comunitario incluye las acciones para el fomento del empleo de todos los ciudadanos aptos, la lucha contra la pobreza y la eliminación de zonas marginales, la construcción de viviendas, la educación, la práctica del deporte, la cultura, y las acciones dirigidas a garantizar la tranquilidad ciudadana, así como a la salud física, mental y ambiental en las comunidades.

El desarrollo de infraestructuras va dirigido a la creación de viales, alcantarillado, transporte, comunicaciones, redes energéticas, servicios comerciales y del hogar, así como centros escolares, científicos, culturales y hospitalarios, que permitan la satisfacción de necesidades en los ciudadanos y que deben ser ejecutadas directamente por los gobiernos locales a partir de proyectos específicos para esto.

Los actores y agentes del desarrollo local se pueden dividir en varios grupos fundamentales; en primer lugar se debe ubicar el Gobierno Local, como máximo responsable de todo el proceso de desarrollo y agente principal, además juegan un papel importante las empresas y otras organizaciones empresariales radicadas en la localidad, las instituciones u organizaciones no lucrativas, las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), las organizaciones sociales del territorio y otras organizaciones externas dedicadas a la cooperación internacional para el desarrollo.

Un aspecto de vital importancia y sobre el que se debe poner especial énfasis, es la observación de algunos principios que rigen todo el proceso de acciones para el desarrollo local:

- El primero es que se deben identificar, fortalecer y dinamizar los potenciales endógenos existentes. Esto permite movilizar actores de la localidad a partir de sus prioridades y no aspirar inútilmente a grandes expectativas fuera del control de estos.
- El segundo es que se debe potenciar la creación de ventajas competitivas locales, a partir de la identificación de las ventajas comparativas locales. Esto se logra formulando las alianzas estratégicas con los diferentes actores y agentes del desarrollo tanto internos como externos y puede formularse estratégicamente mediante la concepción y diseño de “Ejes centrales de desarrollo”, los que influyen transversalmente en todas las decisiones estratégicas de la localidad.
- El tercero es que se debe promover el trabajo en redes “networking”, que permitan la integración en cadenas productivas. Estas deben integrar en procesos horizontales las actividades de empresas e instituciones en función de lograr objetivos que satisfagan necesidades sociales. Esta integración puede efectuarse en cadenas de valor internacionales, que refuercen las ventajas competitivas de la localidad.

Un punto controvertido en la concepción del desarrollo local son sus enfoques o puntos de partida en el territorio. Un enfoque más científico, parte de que lo primero que se debe hacer es el diseño de una Estrategia de Desarrollo Local, con objetivos estratégicos en un horizonte amplio y unos escenarios que permitan la concepción de opciones estratégicas que formulen diferentes alternativas en función de los diferentes escenarios. Según este enfoque la estrategia debe dirigirse a los problemas que afectan o influyen en el crecimiento y el desarrollo, focalizándose en los sectores con fuerte potencial de crecimiento y por tanto con mayor incidencia en el desarrollo.

Un segundo enfoque más práctico, parte de que se debe efectuar un diagnóstico preliminar y dirigir acciones a implementar cambios rápidos y visibles, dirigidos a la solución de problemas focalizados en sectores con una fuerte presión de problemas y deseos de actuar, con alta factibilidad y posibilidades de solución inmediata, que influyan en la motivación de los actores de la localidad.

En opinión de los autores y de acuerdo con el resultado de las investigaciones realizadas, se considera que estos dos enfoques se deben complementar, ya que si bien es cierto que se debe formular una estrategia de desarrollo, con las técnicas adecuadas para ello, que permita guiar sólidamente las acciones del desarrollo en función de una visión y a partir de los escenarios previstos, en múltiples ocasiones se hace necesario implementar proyectos concretos que permitan obtener resultados rápidos y de alto impacto en las comunidades, a fin de ganar credibilidad en el proceso de dirección de desarrollo local.

La esencia del enfoque más científico combinado con el enfoque práctico radica en que funcione un sistema de dirección del desarrollo local, que permita un proceso de planificación estratégica, un proceso de implantación y un proceso de control estratégico. Este sistema debe guiar las acciones hacia la obtención de los “objetivos”, que más convienen a los intereses de la comunidad local y se significa que debe ser gestionado por los actores de la localidad, culminando en proyectos de desarrollo locales concretos y que den respuesta rápida a problemas urgentes, y prioritarios, pero insertados en el diseño estratégico local.

Esta concepción será reafirmada en la explicación de la experiencia obtenida en la concepción y aplicación de un modelo de dirección del desarrollo local en la provincia de Pinar del Río.

Concepción del sistema de dirección del desarrollo local en Pinar del Río

La concepción del Modelo de Dirección del Desarrollo Local (MDDL) parte de aceptar como base para el desarrollo, las iniciativas que incentiven proyectos generados fundamentalmente por el sistema empresarial de propiedad estatal, en correspondencia con las políticas del gobierno cubano.

En Cuba, de acuerdo con la Constitución de la República se considera como sociedad local tanto la provincia como el municipio, expresándose de la siguiente forma: “La provincia es la sociedad local con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal,... tiene la obligación primordial de promover el desarrollo económico y social de su territorio... El municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales.”³

Como se puede apreciar es el municipio la sociedad local con mayor vocación para la satisfacción directa de necesidades de la población, no obstante es muy importante tener presente que en las concepciones generalmente aceptadas sobre desarrollo local, se establecen proyectos locales a partir de definiciones de integración y homogeneidad física y geográfica, por lo que pueden diseñarse estrategias y formularse proyectos para localidades que no necesariamente responden a los límites político administrativos, sino a límites físico-geográficos, con características homogéneas desde el punto de vista económico, social o natural.

Esto quiere decir que se pueden articular y gestionar proyectos de desarrollo locales alrededor de objetivos económicos y sociales que pueden estar enclavados dentro de los límites de varios municipios y que para ellos se crean estructuras de gestión independientes, en correspondencia con la legislación vigente. Ejemplo de ello puede ser la gestión local de proyectos asociados a cuencas hidrográficas, polos turísticos, etcétera.

Un papel fundamental en todo este proceso lo juegan las Políticas Públicas Locales, las que se pueden formular en las siguientes dimensiones: *económicas, sociales, tecnológicas, medioambientales y otras*, estas deben estar integradas en sí mismas y deben responder a los requerimientos de la localidad

en cuestión, a fin de preservar y proteger los recursos propios de las localidades y encauzar el desarrollo dentro de normas que permitan favorecer los intereses comunes.

El sistema permite el aprovechamiento de las capacidades ociosas en las localidades y la iniciativa creadora que a partir del conocimiento profundo de las reservas y de la aplicación de los adelantos científico técnicos, logren encausar nuevas actividades empresariales y sociales, para satisfacer las necesidades de la población, sin desaprovechar el potencial que poseen tanto las Cooperativas de Producción Agropecuaria como los Trabajadores por Cuenta Propia, los que juegan un papel importante en la estructura de aportes al desarrollo económico y social en las localidades.

El sistema supone la movilización de los recursos territoriales a partir del despliegue de iniciativas productivas, que favorezcan el desarrollo y la eficiencia de la actividad empresarial estatal, de forma coordinada y encaminada al cumplimiento de objetivos a largo plazo, que expresan las necesidades y expectativas de la sociedad local y que por supuesto están armonizados con los intereses supremos del Estado en todo el país, integrando las iniciativas que responden a los objetivos sociales de un territorio con las que pueden haber sido generadas desde las instancias nacionales de poder, pero que tienen su expresión y concreción en las localidades.

En la concepción del MDDL se considera que la integración y la orientación estratégica del Desarrollo Local están basadas en el Liderazgo y en el Aprendizaje Organizativo. Estas dos categorías abarcan diferentes conceptos empleados internacionalmente.

El Liderazgo en la actualidad se concibe como una de las fuerzas fundamentales que permite a las organizaciones alcanzar su desarrollo y en el caso particular de la presente investigación fue de gran relevancia y se estudió como una categoría vinculada con el resto de los enfoques modernos de las disciplinas asociadas con el aprendizaje organizativo.

En tal sentido se profundizó en las teorías formuladas por Peter Senge⁴, y cada una de las disciplinas planteadas por este autor fue asociada con los valores que se han establecido para promover el liderazgo; el dominio personal permitió formular el liderazgo por visión personal y motivaciones, los modelos mentales se asocian al liderazgo por valores y paradigmas, la visión compartida se asocia al liderazgo por enfoque estratégico, el aprendizaje

en equipos se asocia al liderazgo por integración organizacional y el pensamiento sistémico finalmente permite integrar el pensamiento estratégico con el enfoque en sistemas y formular lo que se llamó el “*Liderazgo por Modelos y Valores Compartidos*” como expresión final y resumen de las ideas que promueven la vinculación entre el Liderazgo y el Aprendizaje Organizacional.

Significativa importancia se le otorgó al modelo de relaciones presentado por Daniel Kim⁵ en lo relacionado con los vínculos de dependencia que se establecen entre la llamada “Rueda del Aprendizaje” y los “Valores Mentales”.

Kim aconseja que se piense en este proceso de aprendizaje como una rueda que gira y gira, en la que se destaca que durante medio ciclo, mientras que se está comprobando los conceptos y observando que ocurre en una experiencia concreta, se está aprendiendo el “saber cómo” y en otra parte del ciclo, mientras se está meditando sobre las observaciones y formando conceptos, se aprende el “saber por qué”. Los modelos mentales representan la visión que una persona tiene sobre el mundo, incluyendo el entendimiento explícito e implícito.

En realidad el aprendizaje organizacional se inicia cuando se empieza a compartir con los demás el conocimiento individual de “saber cómo” y “saber por qué”. Este análisis ha servido de base para desarrollar el “Liderazgo por Modelos y Valores compartidos” ya mencionado anteriormente, estableciendo como base de este el aprendizaje organizacional, con el enfoque de compartir dentro de toda la localidad las ideas y conceptos vinculados al pensamiento y accionar estratégico.

El MDDL tuvo como premisas las indicaciones del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM) de Cuba en 1996 de introducir nuevas técnicas y enfoques de dirección en todos los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y Gobiernos Territoriales. Una vez estudiadas las características de la Dirección por Objetivos como sistema, se profundiza además en otras técnicas de dirección, fundamentalmente la Planificación y Dirección Estratégica, la Reingeniería de Procesos, la Dirección por Valores, el Desarrollo Organizacional y el Diseño de Estrategias de Desarrollo Locales, particularizando en el Aprendizaje Organizativo como aspecto medular en las bases teóricas del modelo.

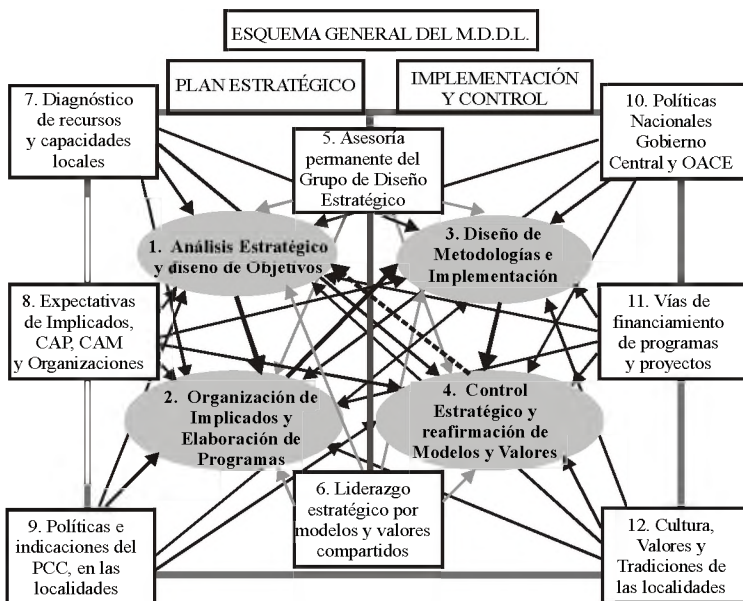
A partir de estas concepciones se estructuró una metodología que sirvió para diseñar el Modelo de Dirección del Desarrollo Local en Pinar del Río como un sistema participativo, adaptado a las nuevas condiciones en que debe operar la dirección de la economía y la sociedad en un territorio cubano

y basado en el liderazgo de los principales directivos de la Administración Pública en la localidad, y con el objetivo de convertir a la provincia en una organización en aprendizaje continuo.

En el presente trabajo se presentan y explican algunos de los esquemas del MDDL, que contienen todas las interrelaciones entre cada uno de sus elementos internos, así como sus vínculos más importantes con elementos que se encuentran en las fronteras del sistema, explicando los aspectos novedosos o polémicos, así como algunas experiencias obtenidas durante su implementación y control.

El MDDL se estructuró en dos grandes partes, que se presentan en cuatro esquemas que siguen una lógica que permite la comprensión integral de este. La primera parte está asociadas al Plan Estratégico, partiendo del Análisis Estratégico general que concluye con el Diseño de Objetivos y llegando hasta la Organización de los Implicados en correspondencia con su aporte a las Unidades Estratégicas y con la conformación de Programas de Implementación, que permiten materializar el cumplimiento de los objetivos y estrategias, lo que posibilita el resto del proceso.

Esquema 1
Modelo General de Dirección del Desarrollo Local



Fuente: Elaborado por el autor.

La segunda parte está asociada a la Implementación y el Control, que parte de la concepción del Programa de Implementación diseñando las metodologías necesarias y llegando hasta el control Estratégico y la creación de una cultura estratégica, que promueva a partir de procesos de capacitación y aprendizaje permanente, un liderazgo de los directivos de la Administración Pública, basado en modelos y valores compartidos. (Esquema No.1).

Este último proceso aplica mecanismos que posibilitan el cambio de comportamiento y el control permanente de las indicaciones que se emiten, lo que posibilita la sostenibilidad del sistema.

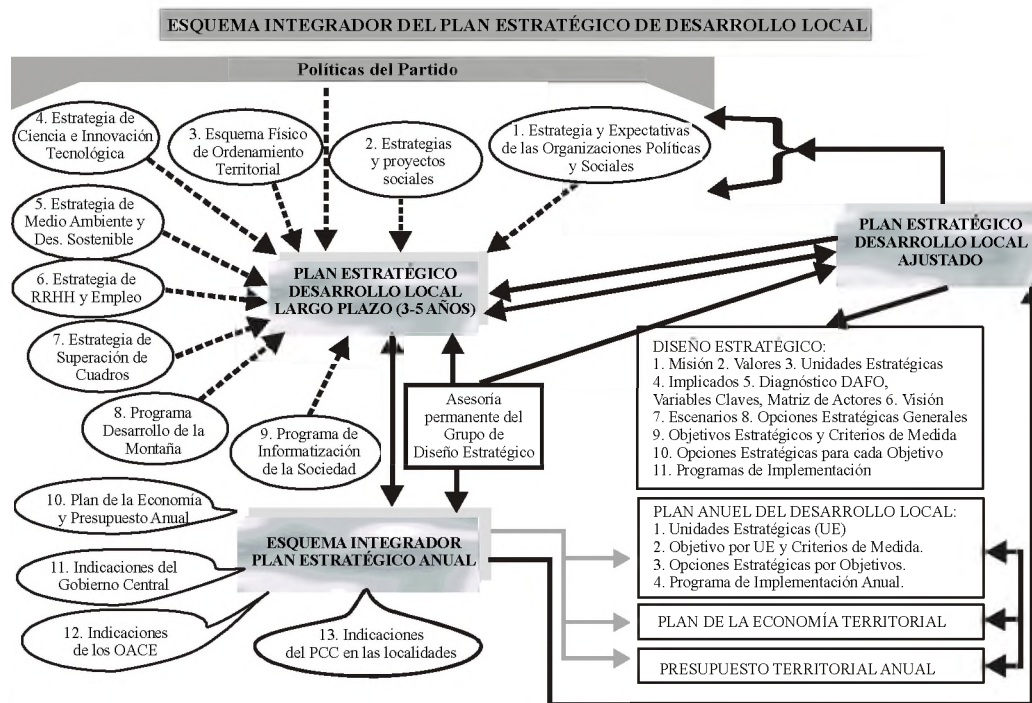
Estas dos partes están vinculadas de manera natural por las funciones generales de la dirección, pero además a través de la aceptación de valores que conforman las bases del liderazgo por modelos y valores compartidos.

Se remarcan los vínculos y relaciones entre todos los elementos del MDDL, que significan las relaciones que lo caracterizan como sistema. El análisis del modelo nos permite comprender sus elementos internos según sus características propias; los cuatro primeros elementos son las funciones generales del proceso de dirección, los elementos 5 y 6 expresan el comportamiento de los principales actores en el sistema, los elementos del 7 al 12 se encuentran en las fronteras del sistema y su análisis permite el éxito de las funciones generales expresadas en los 4 primeros elementos.

Para mejor comprensión de las dos grandes partes del Modelo, se presentan de forma sintetizada los elementos integrantes de cada una de ellas, la primera parte correspondiente al proceso de Planificación Estratégica, (Esquema No.2) y la segunda parte del Modelo correspondiente al proceso de Implementación y Control, (Esquema No.3).

En el proceso de Planificación Estratégica (Esquema No.2) se sitúan en primer lugar todas las herramientas estratégicas que tributan al Plan estratégico de desarrollo local a largo plazo y al Esquema integrador del plan anual, (Elementos 1 al 13). En todo el Modelo de Planificación se aprecia la influencia central de los elementos del 1 al 9, destacándose su alto valor de aporte ya que son los elementos más significativos que como estrategias independientes se ejecutan en un territorio cubano, se conforman en estrategias y/o programas que integran el sistema y que tienen por sí solos una expresión de salida y una aplicabilidad, constituyendo todos ellos documentos que son analizados en las respectivas organizaciones que los generan y posteriormente presentados y aprobados en el Consejo de Administración y algunos de ellos son llevados para su aprobación a las Asambleas.

Esquema 2
Plan Estratégico y las relaciones entre los elementos integrantes



Fuente: Elaborada por el autor.

Es significativo que estas herramientas estratégicas están presentes en el ámbito territorial y se elaboran y aplican de forma independiente; pero que todas deben tributar directamente al Plan Estratégico de Desarrollo Local a largo plazo.

Así mismo se destaca que al Esquema Integrador Anual le tributan y lo enriquecen los elementos del 10 al 13, como elementos tácticos y operativos de aportes vitales en la Planificación Anual, y que concretan los intereses superiores del partido y el gobierno. Por encima de todas ellas e imprimiéndole carácter político se tienen en cuenta las Políticas del Partido, las que expresan la máxima voluntad nacional de desarrollo del país.

Significativa importancia tienen las salidas expresadas en los documentos que recogen el resultado del trabajo tanto a nivel estratégico como operativo. Como salidas del Plan Estratégico en su permanente ajuste, se presentan los aspectos contenidos en el *Diseño Estratégico* y como salidas del Esquema Integrador Anual se presentan los documentos que recogen el *Plan Anual de Desarrollo local*, el *Plan de la Economía Territorial Anual* y el *Presupuesto Territorial Anual*.

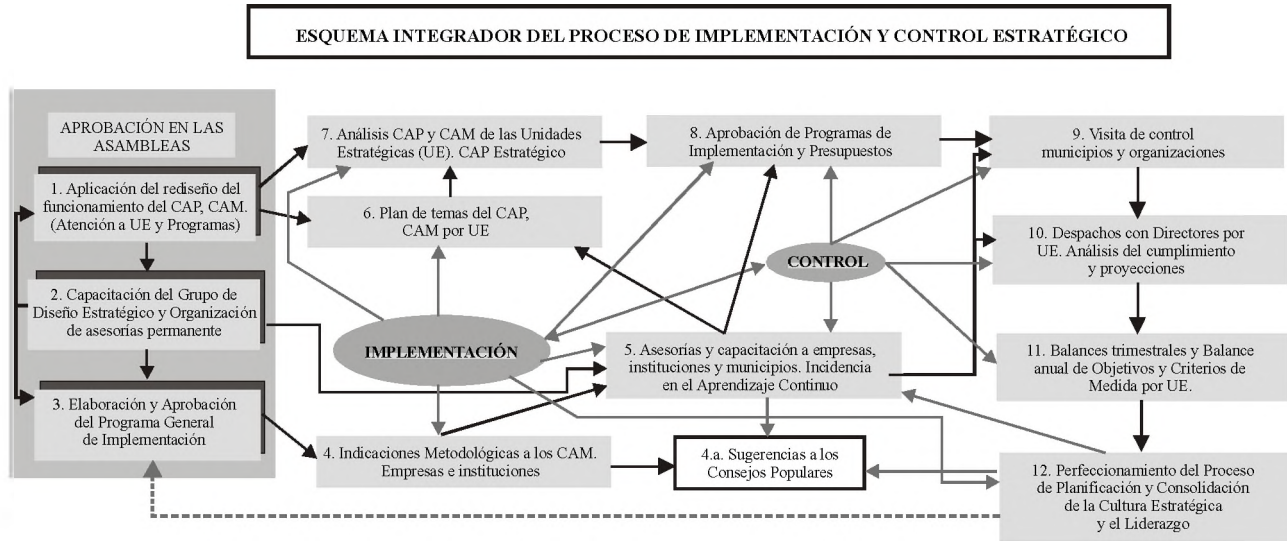
El Plan anual de Desarrollo Local concreta los Objetivos, Opciones Estratégicas, Criterios de Medida y Programas de Implementación en el año en curso. Estos elementos constituyen documentos que son analizados y aprobados en el Consejo de Administración y presentados y aprobados posteriormente en la Asamblea Provincial del Poder Popular (APPP). Estos tres documentos son complementarios y su análisis en todas las instancias del gobierno y la administración debe efectuarse de forma tal que presente las sinergias entre ellos.

La segunda parte del Modelo corresponde al proceso de Implementación y Control, (Esquema No.3).

En este se presentan de forma detallada una serie de pasos que implican al mismo tiempo la participación de los implicados fundamentales en el proceso, destacándose el papel del Grupo de Diseño Estratégico, el cual al mismo tiempo que recibe una capacitación permanente, ejecuta acciones en la implantación y el control del sistema, aportando capacitación al resto de los actores.

Se parte de las Indicaciones Metodológicas que emite el Consejo de Administración Provincial (CAP) y/o el Consejo de Administración Municipal (CAM), así como la aprobación del Programas General para la implementación del sistema de dirección. Estas acciones generales aprobadas en los máximos órganos de gobierno desencadenan una serie de acciones de orientación, instrumentación y control en cada una de las instancias.

Esquema 3 Proceso detallado del sistema de Implementación y Control



Fuente: Elaborado por el autor.

En cada caso se establece el papel de los principales implicados, o sea, el CAP, el CAM, los organismos locales y el Grupo de Diseño Estratégico, quien asesora, capacita y controla el funcionamiento exitoso de todo el proceso en cada una de las instancias, en correspondencia con el diseño elaborado y de acuerdo con el proceso seguido y explicado anteriormente en los esquemas asociados a la planificación.

Experiencias en la aplicación del Sistema y rol de la Universidad en Pinar del Río

La primera tarea para garantizar el éxito del MDDL era asegurar la coordinación e influencia de los diferentes protagonistas, actores y agentes que determinan el desarrollo local y para ello era necesario dotarlos de los conocimientos y habilidades para diseñar estrategias y crear una cultura que establezca una dependencia de estas.

El diagnóstico elaborado en la provincia y los instrumentos de investigación diseñados y aplicados, dentro de los que se destacaron las encuestas, las entrevistas y los trabajos grupales, permitieron demostrar la validez de los instrumentos de gestión aplicados tanto a nivel provincial como en cada municipio.

En las condiciones de Cuba el papel protagónico en esta tarea le corresponde al Gobierno, representado por las Asambleas del Poder Popular y a sus estructuras de dirección, fundamentalmente el Consejo de Administración, quien debe ejecutar e instrumentar las políticas y las estrategias, de manera que les permita saber hacia donde se quiere llegar en pos del desarrollo, con qué recursos se cuenta y cómo aprovecharlos mejor, cómo utilizar las oportunidades del entorno y tomar decisiones cada vez más certeras en función de la misión declarada, lo que constituye un papel ineludible de estas estructuras.

Por esta razón se consideró que en la base del MDDL debía situarse la “Estrategia de Superación de Directivos”, teniendo en cuenta el papel que juega en el componente asociado con el liderazgo y el aprendizaje organizativo, ya que su influencia se refleja en el resto de los elementos e influye directamente en el desempeño futuro de los líderes, contribuyendo a la creación de la cultura integral, basada en conocimientos y habilidades integrales que promueven el pensamiento estratégico en sistema.

Formando parte de acciones resultantes de la propia Estrategia de Superación de Directivos y en correspondencia con las bases del MDDL descritos anteriormente, se diseñaron un conjunto de acciones para vencer las barreras ya detectadas en el diagnóstico inicial, que influyen en el aprendizaje organizativo y en la formación de líderes creativos sobre la base de modelos y valores compartidos.

Lo anterior realza el rol que tienen las Universidades y en tal sentido sus Sedes Universitarias Municipales (SUM) como unidades de interfase en la generación de las sinergias entre la universidad y los factores del territorio para la puesta en práctica de diferentes acciones. Son estas las que mejores condiciones tienen para que, de conjunto con el resto de los actores de la localidad, permitan crear una cultura estratégica que promueva los valores necesarios para dar continuidad al proceso, con independencia de los cambios de personas lógicos en el proceso de elección de los directivos del gobierno en cada territorio.

La labor de los líderes de la Administración Pública y la cultura por la integración estratégica territorial, conducen en la implementación de las políticas públicas locales. El resultado de la investigación ha dejado como experiencia que en las condiciones de Cuba las políticas públicas locales se implementan a partir de las propias Estrategias de Desarrollo territoriales, que son diseñadas por los Consejos de Administración y aprobadas en las Asambleas Locales como máximos órganos de gobierno en el territorio.

Todo el proceso se realiza con la asesoría de los Grupos de Diseño Estratégicos, los que deben ser liderados por los principales especialistas de la universidad o su sede en el municipio, vista esta en su más amplio concepto de universidad de toda la localidad y de su claustro de profesores a tiempo completo a tiempo parcial.

El proceso de Planeación Estratégica en la concepción del MDDL, ha permitido contar en primer lugar con un diagnóstico general, valores compartidos, visión de desarrollo y escenarios elaborados con los implicados, además el proceso de planificación del desarrollo se ha organizado en Unidades Estratégicas que recogen en su lógica interna los procesos fundamentales de desarrollo de la localidad, en donde se concretan los objetivos prioritarios del territorio. Todo el proceso debe tener concreción en Cadenas Productivas y de Servicios que establezcan los vínculos horizontales necesarios para el funcionamiento

exitoso de sistema y que materialicen los Programas y Proyectos de Desarrollo Locales, permitiendo la integración de los actores en el logro de los objetivos del territorio.

Particular importancia tienen los llamados “*Programas Especiales*” que funcionan como “Ejes Centrales para el Desarrollo Local” y en tal sentido se han formulado las estrategias y acciones generales en dos programas; “El desarrollo Integral de la Montaña” que articula la lógica de trabajo en las zonas de montaña, sobre todo basadas en el desarrollo silvícola y el “Desarrollo Integral del Turismo Sostenible”, que basa su éxito en destacar el papel del turismo de naturaleza en las condiciones de Pinar del Río, integrando alrededor de estos objetivos a todos los actores económicos y sociales del territorio, a fin de convertirse en verdaderos ejes centrales del desarrollo.

Actualmente se trabaja en la concepción y sistematización de las experiencias particulares generadas alrededor de los proyectos que se desarrollan en el municipio Sandino a partir de la cooperación internacional sobre todo con la República Bolivariana de Venezuela, lo que podría permitir la formulación de un nuevo Programa Especial para la creación de cadenas productivas centradas en Sandino.

El análisis sistemático de las Unidades Estratégicas permiten evaluar la eficacia de su funcionamiento, cumplimiento de los objetivos, beneficiarios y resultados finales al concluir el año fiscal de los programas donde integralmente los organismos involucrados en su materialización son evaluados en el desempeño de su tributo a la Estrategia Territorial y por consiguiente el liderazgo de los cuadros de la Administración Pública en la búsqueda de la cultura por la integración estratégica del territorio.

La Dirección Integrada de Proyectos como continuidad del sistema en la localidad

La Dirección Integrada de Proyecto (DIP) o “Project Management” se ha desarrollado en el mundo durante los últimos veinte cinco años dando lugar a un conjunto de técnicas que combinan la acción de varias disciplinas que utilizadas adecuadamente conducen a la finalidad de un proyecto, conformados en un sistema de objetivos entrelazados y en sistema, que condicionan la propia “*funcionalidad y calidad*” de lo que se quiere realizar, el “*plazo*” en que es necesario disponer de ese algo y el “*costo*” en que se puede incurrir.

La dirección del sistema se realiza a través de un proceso de optimización de todos los recursos, humanos y no humanos, de que se dispone para la realización de los proyectos, siendo aplicable a la realización de proyectos de toda índole, desde los de alta tecnología, hasta los más clásicos de construcción o incluso los de índole social o política.

Como hipótesis de trabajo se considera que la DIP una vez aplicada a la dirección del desarrollo local, permitiría la amplia aplicación de las Tecnologías de Informática y las Comunicaciones (TICs), y la utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG), para la toma de decisiones en los ámbitos económicos, sociales y naturales, lográndose mayor integración y comunicación entre todos los actores del desarrollo.

El desarrollo de localidades es una manifestación de desarrollo económico y social que se ha venido gestando en los últimos años, como una alternativa al modelo de desarrollo neoliberal que ha obligado a las pequeñas economías a tomar medidas buscando alternativas de desarrollo desde el aprovechamiento de los recursos propios de cada localidad.

Se hace necesario aplicar concepciones a la dirección del desarrollo local, que tengan en cuenta todas las variables que se generan en una localidad, las cuales están interrelacionadas entre sí formando un sistema, de manera que se satisfagan sus necesidades y en función de estas se crean infraestructuras que posibilitan el desarrollo de iniciativas que permitan el fomento empresarial, la capacitación, la creación de empleos y la atención a los problemas sociales y culturales que permitan elevar el nivel y la calidad de la vida en la localidad.

La base de este modelo lo forman los “Proyectos de Desarrollo Local”, los que deben tener como fundamento la reconstrucción de su propia realidad, de tal forma que tome en consideración las necesidades de desarrollo, los recursos y capacidades locales existentes, las áreas prioritarias y la concertación de los principales agentes económicos y actores políticos y sociales.

Estos agentes y actores son el Estado y gobierno, las empresas y la sociedad civil, que en Cuba debe responder a los intereses de desarrollo socialista. Por lo tanto, no existe un modelo único de desarrollo local sino distintas propuestas de proyectos que integrados favorecen el desarrollo.

La Dirección Integrada de Proyecto es aplicable a la Dirección del Desarrollo Local a partir de concebir desde la planificación del desarrollo de toda la localidad “*Proyectos Integrados*”, que estimulen la producción material, generen empleo y riquezas, así como de carácter social que eleven la calidad de la vida y que satisfagan las necesidades de la población.

Se considera importante que todos estos proyectos deben ser dirigidos desde los gobiernos locales con el apoyo del Estado central, creando las estructuras necesarias para facilitar la ejecución de los proyectos. Cada uno con su director, los objetivos, tiempo y recursos necesarios, y de manera que todos tributen a una estrategia de desarrollo de la localidad.

Por todo esto los gobiernos deben jugar un papel más activo en la Dirección del Desarrollo hacia las necesidades más prioritarias de la localidad, organizados en proyectos integrados.

En la actualidad y como investigación de futuro se organiza un proceso de continuidad que pretende aplicar las concepciones de la DIP en la dirección estratégica de los gobiernos locales, teniendo en cuenta que todos los proyectos que se generen deben vincularse con los proyectos económicos y sociales existentes, con los que se realizan como nuevos proyectos sociales organizados en la llamada batalla de ideas, y lo nuevos que surjan a partir de las propias iniciativas de los territorios.

Conclusiones

La eficacia y la eficiencia de la Gestión del Gobierno orientado a los resultados económicos y sociales locales, en las condiciones actuales de Cuba, se expresan en El Plan Estratégico del Desarrollo Local a largo, y corto plazo y se logran a partir del Liderazgo y el Aprendizaje Organizativo, requiriendo una permanente Orientación Estratégica e integración de todos los planes, programas y estrategias que inciden en la localidad y que comprometen sus recursos.

La creación de grupos asesores permanentes del Gobierno, con dominio de técnicas y actualizados conocimientos, con la participación de profesores de las universidades y sus sedes municipales, en especial para el Diseño Estratégico y la Asesoría en Gestión, no solo incrementa la participación y representatividad de los actores, y agentes políticos, económicos y sociales de cada territorio, sino que es una vía para lograr la integración del Plan de Desarrollo Local.

Es necesario profundizar en las formas de activación de economía en los territorios y el impulso de proyectos sociales por parte de los Gobiernos Locales, a partir de la captación o asignación de fondos para el desarrollo.

En resumen se pueden definir las siguientes acciones básicas para el apoyo al desarrollo local:

1. Actitud de liderazgo proactivo del Gobierno Local.
2. Cooperación entre todos los agentes del desarrollo en la localidad.
3. Movilización y participación de todos los actores locales.
4. Formación de equipos de liderazgo locales.
5. Elaboración de Estrategia Territorial de Desarrollo.
6. Fomento empresarial y formación de Recursos Humanos.
7. Coordinación de Programas e Instrumentos para el fomento empresarial.
8. Programas de desarrollo social y comunitario que mejoren la calidad de vida.
9. Proyectos de alto impacto rápido que eleven la credibilidad.
10. Institucionalización o legalización del Desarrollo local.

Notas

¹ MDDL. Tesis de doctorado del autor principal en el año 2002, Premio Nacional de la Academia de Ciencias de Cuba en el año 2003 y Premio Nacional Raúl León Torras de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba en el año 2004.

² Partido Comunista de Cuba: *Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba*, p. 56.

³ *Constitución de la República de Cuba*. Artículo 102.

⁴ M. Senge Peter: *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la Organización inteligente*.

⁵ H. Kim Daniel: “The Link between Individual and Organizational Learning”, en *Sloan Management Review*. U.S.A..

Bibliografía

- Albuquerque Llorents, F.: *Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local*. Publicaciones ILPES, Chile, 1995.
- _____ : *Cambio Tecnológico, Reestructuración Productiva y Estrategia de Desarrollo*. Publicaciones ILPES, Chile, 1995.
- Asamblea Nacional del Poder Popular: “Constitución de la República de Cuba”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición extraordinaria No. 7, 1º de agosto, 1992.
- Barranco, R., Castillo, F. A., Toledano, R. y Serrano, A.: *Descentralización, Desarrollo Local y Gestión Municipal en España y América Latina*. La Rábida, España, 1996.
- Carrillo Benito, E.: *Gestión Pública y Desarrollo local*. Instituto Andaluz de la Administración Pública. (INAP), Junta de Andalucía, Sevilla, España, 1999.
- Castro Ruz, F.: *Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Editora Política, Cuba, 1975.
- Resolución Económica V Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Editora Política, Cuba, 1997.
- Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros: *Estrategia nacional de preparación y superación de los cuadros del Estado y sus reservas*. Cuba, 1999.
- Fernández de Arroyabe, J. C. y Arranz Peña, N.: *La cooperación entre empresas. Análisis y Diseño*. Editorial ESIC, Madrid, España, 1999.
- Godet, M.: «Prospectiva y Planificación Estratégica». S.G Editores, Barcelona, España, 1991.
- Guns, B. y Kristin, A.: *Aprendizaje Organizacional. Cómo obtener y mantener la ventaja competitiva*. Prentice Hall, México, 1996.
- Kim Daniel, H.: “The Link between Individual and Organizational Learning”, en *Sloan Management Review*. U.S.A., 1993.
- Lindblom Charles, E.: *El Proceso de elaboración de políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. S.A., México, 1991.
- Instituto Nacional de Investigaciones Económicas: *La Prospectiva Estratégica y la Planificación Territorial en la provincia. Una propuesta metodológica*. Ponencia publicada por el INIE del MEP, Cuba, 1998.

- Méndez Delgado, E. J.: “Planificación del Desarrollo Territorial en Cuba. Aplicación de técnicas de análisis regional para el diagnóstico en Villa Clara”. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas. Santa Clara, Cuba, 2001.
- Morcillo Ortega, P.: *Dirección Estratégica de la Tecnología e Innovación. Un enfoque de competencias*. Editorial Civitas S.A., España, 1997.
- Porter, M. E.: *Ventaja competitiva: Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Prentice Hall, México, 1995.
- Rodríguez J. L.: “La experiencia exitosa de Planificación en Cuba”. Conferencia en Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de Planificación, ILPES, CEPAL, Chile, 2000.
- Senge Peter, M.: *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la Organización inteligente*. Edición GRANICA S.A., Barcelona, España, 1990.