



Economía y Desarrollo
Año 2004

Percepciones de un estudio de caso sobre el Desarrollo Local

Lic. Joaquín Olivera Romero *

Con el propósito de reflexionar acerca de una experiencia referida al desarrollo local, donde se evidencian enfoques y vías de cómo acometer ese desarrollo a partir de nuestra realidad, exponemos algunas ideas de interés para los estudiosos del tema.

LA DECISIÓN de emprender una búsqueda de nuevas vías para el desarrollo se gestó a la altura de la década de los años noventa, cuando la economía cubana entró en contracción por causas externas conocidas, que deprimió niveles de desarrollo de los territorios con impactos directos en el ámbito del Municipio. En este contexto surgió el proyecto de desarrollo socioeconómico del municipio de Yaguajay al que le dedicaremos algunas reflexiones.

En este territorio se efectuó una experiencia desde el año 1997 consistente en enfrentar el desarrollo de manera sostenible aprovechando las oportunidades endógenas de los recursos naturales económicos y del capital social existente en el contexto local.

En estos años se ha practicado una manera de hacer desarrollo local con una singularidad que responde a condiciones concretas y a la vez se evidencian regularidades o invariantes que tienden a ser un modelo propio.

* Especialista del Centro de Gerencia de proyectos y programas del CITMA.

Liderazgo del gobierno en la conducción del proceso de desarrollo

Antes de ver el papel del gobierno en el desarrollo local les presentaremos brevemente algunas de las empresas y entidades más importantes que están enclavadas en el territorio.

Población mayor de 61 000 habitantes y cuenta con:

- 3 centrales azucareros que se están redimensionando.
- 1 empresa pecuaria.
- 1 empresa de cultivos varios.
- 1 empresa de comercio y gastronomía.
- Incipiente unidad pesquera.
- Fábrica de queso Mérida.
- Fábrica de refrescos.
- Fábrica de gofio.
- Fábrica de calzado.
- Talleres textiles.
- Unidades de servicios.

Otros:

- Parque Nacional Caguane.
- Estación de Monitoreo Costero.
- Centro de visitantes.
- Cayos de piedras.
- Centro turístico Lagos de Mayajigua.

Desde que se desencadena la necesidad de emprender el despegue de una propuesta de desarrollo centrada en la potenciación de recursos endógenos, el gobierno local lo identificó como una necesidad propia, aspecto que fue potenciado por su diputado. Este es un asunto decisivo a partir de concebir el problema como una construcción desde abajo y con la presencia de actores políticos claves en el contexto del territorio.

En el caso cubano los problemas del desarrollo local pasan por el hecho de que el diseño y concepción de esta dimensión no puede partir de científicos expertos u otros actores ajenos al territorio, o de actores de capacidad y decisiones secundarias. Ocurre que en ese escenario están los órganos locales de poder los que están interesados por misión y convicción en resolver los problemas comunitarios, y a la vez hay otros actores como organizaciones que su misión también es la misma del Gobierno. Por tanto se propician condicionantes que facilitan el emprender los cambios, solo hay que trabajar una nueva cultural de aprovechamiento de los recursos locales.

Un segundo momento es el de la incorporación de actores para la ejecución de los proyectos y estrategias. El gobierno tiene que conjugar los intereses con los actores sociales. Para eso se reclama la elaboración de un plan de actores que conjugue objetivos ramales de estos con los intereses locales. Es una acción compleja porque surgen conflictos o barreras que hay que resolver y en el caso que nos ocupa se ha ido avanzando de manera natural, pero es una tarea importante de los órganos de dirección política para el logro del liderazgo, saber de manera inteligente enfrentar la cuestión concibiendo un plan de actores técnicamente estructurado con un mapa de objetivos e intereses que propicie la negociación y el diálogo.

Otra de las acciones emprendidas fue la organización de la institucionalización de la logística de despegue, para eso se creó una oficina de proyecto en el Gobierno Municipal que ha tenido la función de grupo gestor que promueve la elaboración de la cartera de proyecto con la participación de instituciones de ciencia y tecnología, empresarios y organizaciones locales. Esta oficina acompaña a la asamblea Municipal y al consejo de la administración para la toma de decisiones.

En síntesis, el componente político del desarrollo territorial que incluye el liderazgo del Gobierno en la proyección estratégica y la preparación de la logística de despegue y ejecución, y la creación de un contexto institucional de administración pública favorable, fue un elemento decisivo para la instrumentación de una experiencia que hay que seguir de cerca, por lo que puede aportar a un problema poco estudiado desde la práctica social, que es la dimensión local del desarrollo en nuestro país.

El uso de herramientas científicas tales como elaboración de estrategias territoriales y dirección por proyectos

Solo con voluntad política y deseos no se emprende el desarrollo local, se precisa de herramientas de dirección, para eso en esta experiencia se partió de la idea de:

- Que el desarrollo territorial se viabiliza si se tiene un instrumento metodológico general que tenga en su contenido las dimensiones de este desarrollo.
- Que cuente con un paquete de herramientas de acciones y operaciones que permitan hacer viable el desarrollo en sus dimensiones claves.
- Que generen sostenibilidad y auto desarrollo del potencial de ideas y recursos socioeconómicos, medioambientales, socios culturales propios del entorno local.
- Que produzcan valores agregados de interés de los mercados que retornen con nuevos valores y utilidades para provocar los cambios.

Para el logro de ese presupuesto se definió la unión con aliados estratégicos para dar el enfoque científico tecnológico al problema, a partir de que tal misión no puede ser abordada en forma empírica.

Se trabajó con el CITMA de Sancti Spíritus y el Centro de programas y proyectos priorizados del CITMA, ambos partieron de la demanda del Gobierno para organizar el trabajo por proyecto que incluye la superación y la capacitación de los jefes de proyectos y la formación de competencia para la elaboración y ejecución de estos. Finalmente se conforma una cartera de proyectos que relacionado con la estrategia municipal apuntan hacia un programa de desarrollo.

EL CITMA Territorial enrumbo los proyectos en las metodologías del Sistema de Ciencia y el GEPROP aportó el elaborar los proyectos basados en los elementos de innovación tecnológica, sobre todo en la esfera productiva, buscando transferencias de tecnología, inserción en los mercados que se caractericen por las existencias de nuevos o mejorados productos y servicios que surgen de las oportunidades ofrecidas por los recursos locales.

Luego de madurar con los proyectos se pasó a la fase de la elaboración de la estrategia productiva. Este paso fue fundamental debido a que la planificación territorial presenta algunas dificultades relacionadas con los enfoques prospectivos. Se trabaja mucho más en la administración inmediata de recursos que en visiones prospectivas, de ahí que la concepción fuera:

- Una estrategia que centre la atención al futuro deseado del territorio con acciones y medios propios.
- De enfoque integrador con agarre en el ordenamiento horizontal de cadenas productivas de ciclos cerrados.
- Sin contraponerse, si no complementarse al enfoque ramal e institucional de la economía global.

El camino seguido para esta planeación estratégica fue:

- Diagnóstico territorial con análisis de entorno.
- Misión del territorio.
- Determinación de áreas claves para el desarrollo.
- Objetivos estratégicos.
- Plan de acción.

Es interesante destacar que a la elaboración de la estrategia se le antecede la elaboración de proyectos, aspecto que se dio así porque fue el camino propio escogido. Las experiencias en este caso particular demostraron que, el trabajo por proyecto maduró las condiciones para la elaboración del instrumento integrador.

En este momento ambos instrumentos se complementan de manera recíproca.

En la actualidad existe una cartera de proyectos que inciden en la instrumentación de las áreas claves como son:

AGROPECUARIA: Lograr un uso adecuado y racional de los suelos, aprovechando las potencialidades de estos, alcanzando niveles de producciones agropecuarias con un alto valor agregado, vinculando cada uno de los actores económicos del territorio.

INDUSTRIA: Revitalizar la industria instalada en el municipio, invirtiendo en el mejoramiento tecnológico, a través de la realización de proyectos de innovación tecnológica logrando la diversificación de sus principales producciones con un mayor valor agregado, con el objetivo de asegurar un mercado

estable, a través del mejoramiento constante de sus producciones, explotando el potencial productivo del territorio.

TURISMO: Integrar los distintos factores del municipio en la conformación de un producto turístico único que permita su comercialización, aprovechando las bellezas naturales del territorio, así como su historia y tradiciones culturales.

Podemos mencionar entre los proyectos elaborados los siguientes:

- Ordenamiento territorial. Ordenar el territorio a partir de instrumentar un sistema de información Geográfico. SIG.
- Casa de Cultivos Protegidos. Frutales vegetales para el turismo.
- Producción de Viandas.
- Fomento de la Naranja Blanca típica de la localidad.
- Ganado bovino de cría y ceba, así como de ganado ovino con pastos y leguminosas.
- Producción de leche con la aplicación de tecnologías de bajos insumos y factibles económicamente.
- Lácteos “Mérida” productos como quesos y helados.
- Producción de refresco y aguas para el turismo.
- Redimensionamiento azucarero.
- Una reconversión de estas áreas para lograr el abastecimiento de la energía eléctrica a la fábrica de azúcar, generar la necesaria para la producción de la Levadura, Torula como alimentos para el ganado y entregar un excedente a la empresa eléctrica.
- Dos CAI se convierten en Empresas Agropecuarias.
- Turismo de salud de aguas medicinales. Lagos de Mayajigua. Vinculado al turismo ecológico del Parque Nacional Caguane.
- Informatización de servicios. Red local.
- Construcción de vivienda.
- Formación de capital humano: Cuadros y profesionales técnicos y obreros calificados en función de la demanda de los proyectos territoriales.

Resultados logrados en el trabajo por proyecto

- Mejoramiento de indicadores de salud.
- Municipio de referencia en la agricultura urbana y en la cultura comunitaria.
- Desarrollo de infraestructura ambiental.
- Municipio de referencia en el deporte.
- Incremento de la producción de proteína animal.
- Desarrollo del turismo ecológico.
- Construcción y mantenimiento de viviendas.
- Capacitación Gerencial de directivos de empresa.
- Formación de una Carpeta de Proyectos según lo establecido en el Sistema de Ciencia e Innovación Tecnológica y elaboración de una estrategia territorial.
- Implementación de un sistema de informatización de la sociedad local.
- Implementación de un sistema de información geográfica digital de los recursos socioeconómicos y medio ambientales del territorio que permite su ordenamiento.

Hay dos elementos centrales a destacar y es que se está probando la posibilidad de emprender de manera integral el desarrollo en contextos locales, usando como herramientas la dirección por proyecto y la aplicación de una estrategia territorial. Organizar las empresas o identidades hacia objetivos estratégicos permite concentrar recursos humanos y tecnológicos más preparados de la organización en ambientes creativos e innovadores, se trabaja concertadamente en obtener salidas de productos y servicios más eficientes y competitivos. Se aprovechan consultorías técnicas y se experimentan vías para la búsqueda de fuentes de financiamientos propias de instituciones crediticias y de la colaboración internacional. El otro aspecto es que los proyectos le imprimen una nueva dinámica a la gestión territorial al incorporar las capacidades que tienen las entidades de Ciencia y tecnología, y en particular la de Gerencia de Programas y Proyectos para acompañar a actores locales en esta tarea.

La gestión del conocimiento fundamentado en procesos de innovación tecnológica

Como elemento novedoso y necesario para un desarrollo integral del municipio se plantea y defiende a la innovación como la base del esquema de desarrollo deseado, con la visión de tener empresas competitivas en productos y servicios, interactuando en cadenas productivas locales de valor agregado, que le permita una participación en los mercados y con base en la innovación y transferencias de tecnologías.

Señalan los directivos municipales que se acercarán a estas metas promoviendo una economía del conocimiento con rasgos que la caracterizan y con expresión en un municipio de la siguiente forma:

- Cambios tecnológicos rápidos en el sistema empresarial.
- Integración de las Unidades de Ciencia y Técnica con los intereses territoriales.
- Capacitación constante para disponer de cuadros cada vez más capaces y de recursos humanos más preparados para los cambios organizacionales.
- Creación de redes de innovación tecnológicas fundamentadas en el conocimiento científico técnico.
- Socialización de las experiencias en el desarrollo de los proyectos a través de talleres de reflexión y debate. Encuentros con la comunidad empresarial y Consejos científicos territoriales.

La gestión del conocimiento en el caso estudiado tiene una particularidad: Propone un esquema donde se invierten los procesos de acercamiento entre los centros de investigación y el Gobierno Municipal, siendo este último el que demanda y atrae a los primeros para enfrentar y resolver las demandas del territorio, a través de la utilización de redes y la formación de equipos locales.

Dicho de otra manera, el territorio no es objeto de salida de resultados científicos de conocimientos de centros de investigación desarrollo que elaboran sus proyectos desde sus intereses. El territorio identifica sus problemas y moviliza la comunidad científica en función de sus demandas de investigación desarrollo. Aquí hay una manera de actuar singular en lo que se refiere a política científica en materia de emprendimiento local.

También hay una forma de ir estrechando la brecha entre las ciencias y el desarrollo productivo. De cualquier forma esto no excluye la existencia de un proceso interactivo donde se incorporan nuevos conocimientos acerca de métodos de gestión y modos de producción. En este sentido cabe distinguir entre la generación de conocimientos nuevos y la adecuación de este al territorio. Esto implica dos condicionantes que son:

- 1) Existencia de un contexto organizacional favorable a la innovación en la administración local y sistema empresarial a nivel micro.
- 2) Un sistema educativo que promueva la formación de los recursos humanos en el desarrollo de habilidades y competencias innovadoras de manera masificada al interior de la empresa y la población.

En esencia la idea es ir creando un ambiente innovador que permita a un grupo de pequeñas empresas que por sí solas no pueden adquirir un cúmulo de conocimientos y tecnologías, para poder imprimir un cambio para la incorporación competitiva a los mercados y al posicionamiento de sus productos, muchas veces marcados por la tipicidad propia de su territorio que los hace más atractivos. A su vez elaborar escenarios de preparación profesional en las instituciones educativas para la formación de las nuevas generaciones en los retos del desarrollo local.

La informatización de la sociedad local bajo el concepto de Gobierno en línea

Íntimamente relacionado con el concepto de la gestión de conocimiento anteriormente tratado se está trabajando además en la creación de una infraestructura de redes de información digital como Intranet territoriales, esas redes se encuentran interconectadas al microsistema empresarial local, Centros de Servicios sociales y los Consejos Populares y finalmente todo el sistema confluye a los servidores del Gobierno Municipal. De esta manera se crea una sinergia que distingue dos grandes niveles de interacción.

- Las comunicaciones que se establecen entre el equipo gobernante y los actores locales.
- Las comunicaciones que se dan entre las empresas para gestionar el conocimiento.

En el caso del gobierno esta herramienta le ofrece la posibilidad de interactuar con la actividad que realizan los órganos de base más cercanos a las personas y de la misma manera con la empresa y entidades sociales. Los avances de las comunicaciones en el plano de la computación pueden convertirse en una vía para la gestión de procesos de administración pública y de aumento de los canales para gestar la participación popular en la toma de decisiones.

Por otra parte se ha conformado el sitio Web del Gobierno local que lo comunica con otros contextos territoriales; es decir que ya se está haciendo realidad el concepto de Gobierno en línea ya usado como novedoso en la Era de las comunicaciones.

En el nivel de la empresa la red local debe estar en función de propiciar la masificación de conocimientos, tecnologías y experiencias de los colectivos laborales para hacer esa empresa competitiva y eficiente en un contexto donde cambian aceleradamente los conocimientos científico-técnicos vinculados al mundo empresarial.

Es decir, se informatiza la empresa bajo el concepto de lograr sistemas de aprendizajes que rompan con el aislamiento entre áreas de trabajos de la misma empresa, interempresas y que faciliten la conectividad del territorio con actores exógenos. Todo esto aumentará la cultura organizacional de trabajadores y equipos gerenciales.

A este fenómeno de aprendizaje organizacional se está llamando como la organización que aprende.

La organización que aprende según los autores contemporáneos debe tener las siguientes características:

- Estimular sus capacidades de generar, adquirir y aplicar el conocimiento, aprendiendo con los procesos de aprendizajes de otras organizaciones.
- Aprender con la experiencia y no repetir errores.
- Divulgación de lo aprendido e investigado por los equipos.
- El conocimiento de la empresa generado en sus áreas es investigado y puesto a la disposición en base de datos.
- La organización reconoce el valor del conocimiento creado y compartido con personas y equipos.
- Evalúa de modo sistemático sus necesidades futuras de conocimiento y elabora planes para atenderlas.
- Invierte recursos en la creación de herramientas y proceso para dar apoyo al flujo horizontal de conocimientos.

No es espontánea la creación de las organizaciones que aprenden y la creación de la sociedad informatizada pero, en el territorio estudiado se dan los pasos iniciales para el logro de este objetivo que es ya una condicionante para el desarrollo territorial en su caso particular.

La intersectorialidad que comunica a las empresas de diferentes sectores para la organización de cadenas productivas locales

La planificación actual ha tenido tendencias al enfoque institucional y ramal sobre el territorial. Esto hace que se dificulte desde la localidad un enfoque integral pues funciona con una lógica de verticalidad.

En estos momentos en que se necesita cada vez más aprovechar de manera racional los recursos naturales medio ambientales y económicos, se requiere armonizar cada vez más los criterios ramales y locales para avanzar en lo global y lo local. Por tales motivos hay que trabajar en garantizar la existencia de una economía territorial que tenga en cuenta también la intersectorialidad, donde actores ramales y locales consideren la posibilidad de las organización de cadenas productivas de ciclo cerrado con valor agregado y de inserción competitiva en los mercados. Es decir, en aquellos productos de oportunidades locales donde se puedan eslabonar horizontalmente diferentes sectores y que a la vez permita el despegue productivo de lo local, con impactos para el empleo y el desarrollo humano. Que facilite los intereses de las ramas. Se impone producir una concertación para el logro de objetivos comunes.

Al margen de las consideraciones anteriores se puede decir que el proyecto que se está analizando como estudio de caso se plantea entre sus propósitos:

- Ir a la búsqueda de la intersectorialidad y la estructuración de una economía local de valor añadido de ciclos productivos cerrados, que se potencie por la ciencia y la tecnología, con la existencia de productos competitivos con salidas en los mercados, y que cuente con recursos humanos con capacidad de absorción y movilización de conocimientos en función de la creación de empresas innovadoras e informatizadas.

La participación social de los actores

Los gobiernos locales tienen como misión la elaboración de estrategias para el desarrollo local en función de la solución de necesidades básicas y mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de la población. Para ello el Municipio se encuentra haciendo acciones para estos fines; las cuales están relacionadas con el beneficio popular. Por tal razón las personas concretas y las comunidades están interesadas en participar en estos procesos que conyugan a su crecimiento humano.

Las expectativas entonces son en cómo hacer participar más activamente a los actores sociales no solo en los aspectos políticos comunitarios si no también en los proyectos de desarrollo socioeconómicos, culturales y medio ambientales de la comunidad, para eso se pueden crear alternativas que estimulen la participación más directa en la gestión para la solución de los problemas y más cerca de la toma de decisiones de competencia de la localidad.

En el caso de este proyecto de desarrollo socio económico se puede decir que se está haciendo uso de varios canales de comunicación para estimular la participación de actores de la sociedad local.

- El diálogo con el consejo popular y las organizaciones de la comunidad donde se identifican los problemas comunitarios y las barreras para su solución.

Se hacen las propuestas inteligentes de la comunidad usando el método de construcción de escenarios actuales y posibles, y a partir de esto se elaboran las líneas de desarrollo y los proyectos.

De la misma forma en el caso de las empresas estas conjuntamente con sus colectivos laborales y de dirección identifican los proyectos que pueden elaborar teniendo en cuenta servicios, productos, ventajas competitivas y mercados potenciales existentes. Desde ese momento se establece un diálogo entre la empresa, Gobierno, sectores empresariales mezo, macro y expertos de la comunidad científica que diseñan un proceso de construcción local colegiado y participativo. Así se evidencian las posibilidades para concretar acciones tendientes al logro del consenso que facilitan el uso de potencialidades locales en función del desarrollo del país.

La capacitación en competencias para el desarrollo territorial de los directivos y recursos humanos en general

Finalmente queremos referirnos a las acciones de capacitación y formación de recursos humanos. Estos recursos son el más importante del Capital social, ellos imprimen el contenido humano y de valores a todo el desarrollo local.

También en el orden empresarial dan el valor agregado a los procesos productivos de carácter intangible lo que los colocan en la actualidad en un recurso decisivo por encima de las tecnologías y los mercados.

Un salto relevante en el tratamiento del Capital Humano se produce en la década de los años ochenta dentro de la concepción de la Dirección Estratégica, que reconoce la alta incidencia de las personas en la formulación e implementación de estrategias organizacionales y considera a los Recursos Humanos como un factor estratégico dada su capacidad para ayudar a fortalecer la competitividad y el desarrollo de las empresas.

En la actualidad existe consenso entre empresarios y estudiosos de la gestión empresarial al reconocer que la ventaja competitiva de las empresas en los albores del siglo XXI no estará ni en los recursos financieros, ni en la tecnología, sino en el nivel de preparación y gestión de los Recursos Humanos. Las empresas se están diferenciando por sus Recursos Humanos en consideración a reconocer que el principal activo no es el producto que se oferta o el servicio sino el trabajador.

Por tal motivo la capacitación y formación de los Recursos Humanos en el proyecto Yaguajay ha estado en el centro de este. Para ello se establece una relación entre el proyecto de organización de la Municipalización de la universidad y la capacitación de los cuadros, la preparación de los trabajadores en curso de pregrado y postgrados.

Lo más interesante es que la universidad local se ha puesto en función de resolver las necesidades de fuerza calificada que plantea el desarrollo del territorio a mediano y a largo plazo. Incluyendo las necesidades de superación técnica y profesional de los sectores económico y sociales. Además se elabora un programa de preparación y superación de cuadros.



Esto sugiere una nueva ruta en la relación universidad sociedad pues esta institución docente elabora sus prospectivas teniendo en cuenta el diagnóstico de las necesidades de aprendizaje de la sociedad local.

En resumen, el estudio de la dimensión del desarrollo territorial tiene en el caso del Proyecto Yaguajay, una experiencia que evidencia características que deben ser estudiadas por los que emprenden o emprenderán el desarrollo estratégico local.



Bibliografía

- Canzanelli, Giancarlo: "Instrumentos para el Desarrollo Económico Local". Programa Universitas O.I.T., La Habana, 2003.
- Cuesta Santos, Armando: *Gestión del Conocimiento. Análisis y proyección de los recursos humanos*. Academia ETECSA, La Habana, 2002.
- Oñate Martínez, Norma y otros: "La Prospectiva Estratégica y la Planificación Territorial en la Provincia. Una propuesta metodológica", en *Cuba: Investigación Económica*. No. 3, Año 4, julio-septiembre, 1998.
- Pérez Sainz, J.P.: "Globalización y desarrollo; la mirada desde lo local a partir de experiencias centroamericanas". FLASCO, Costa Rica, Ponencia presentada al Taller Internacional "Crecimiento y desarrollo en condiciones de globalización", marzo, 2002, La Habana, Cuba.
- Santana Rabell, Leonardo: "Planificación Estratégica para el Gobierno Municipal", documento, Universidad de Puerto Rico.
- Vázquez, Angélica y otros: *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*. Experiencias de la Fundación Friedrich Ebert en Chile, América Latina.
- _____ "El Plan Estratégico y Social", documento, Universidad de Barcelona, 2000.