



Iniciativa municipal para el desarrollo local. Reflexiones para el debate

Alfredo Jam Massó*

La iniciativa municipal para el desarrollo local cobra una importancia vital si se tiene en cuenta que es el municipio la sociedad local definida por la Constitución de la República, con mayores posibilidades y vocación para satisfacer las necesidades de la población. Esto justifica que el gobierno cubano ponga especial énfasis en dotar a estas estructuras del poder necesario, para ejercer sus funciones y atribuciones con eficacia. Por tal razón en los momentos actuales se hace necesario buscar las vías y metodologías necesarias para que puedan cumplir su cometido, siendo esta propuesta unas reflexiones que pueden servir para encauzar el necesario debate que conducirá al éxito futuro.

Introducción

LA ECONOMÍA cubana se rige por un Sistema de Dirección y Planificación de la Economía Nacional cuya estructura se prolonga hasta los niveles provincial y municipal; asimismo cada uno de los ministerios globales o ramales está, por lo general, representado en todos los territorios. Este sistema opera de manera centralizada e impone necesariamente una lógica global en la determinación de prioridades, asignación de recursos y mecanismos de regulación, que están en correspondencia y actúan en cumplimiento de las líneas estratégicas de desarrollo del país.

* Director de Análisis Macroeconómico del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba. Profesor adjunto de la FCE de la Universidad de Pinar del Río, Colaborador de GEDELTUR.

De acuerdo con el Capítulo X de la Constitución de la República de Cuba, el Consejo de Ministros es el encargado de proponer los proyectos de planes generales de desarrollo económico-social del Estado y una vez que estos son discutidos y aprobados por la Asamblea Nacional del Poder Popular (Órgano supremo del poder del Estado), deberá organizar, dirigir y controlar su ejecución.

Esta visión global de la economía no necesariamente resulta coincidente con la lógica de las situaciones que se presentan a nivel local en cuanto a problemas, recursos disponibles o capacidad de respuesta.

Sin embargo la política de la Revolución, desde sus inicios, ha estado dirigida a garantizar el desarrollo económico y social de todos los territorios del país, brindando especial atención a aquellos de mayor atraso. Esto puede apreciarse en los programas sociales de desarrollo que garantizan que cada ciudadano, independientemente del lugar donde viva, tenga acceso a servicios sociales básicos —educación, salud, alimentación básica, cultura, deportes— independientemente de los resultados económicos de sus respectivos territorios. Además en los planes económicos y de localización de las inversiones que se han desarrollado, siempre se ha buscado la eliminación progresiva de las desigualdades territoriales mediante la potenciación de los territorios más atrasados.

El elemento distintivo del desarrollo local para Cuba es que constituye un complemento necesario a las políticas y objetivos nacionales. Las iniciativas de desarrollo local deben revitalizar el vínculo entre las autoridades centrales y la administración provincial y municipal, brindando mayor protagonismo a los actores locales en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, teniendo siempre en cuenta la correspondencia con dichos lineamientos nacionales. En este sentido, existen importantes oportunidades para el avance de procesos endógenos de desarrollo local, que lejos de contraponerse al nivel central, se complementen con planificación nacional.

El municipio como unidad de desarrollo local

En el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), se parte de considerar el municipio como la unidad de desarrollo local por diversas razones. En el caso de Cuba, el municipio es la unidad básica de la organización político-administrativa del Estado y la Asamblea Municipal del Poder Popular representa a los Órganos del Poder del Estado en la base. Además de contar

con potenciales —a los cuales se hará referencia— para la autogestión del desarrollo, las decisiones están más cercanas a la comunidad y tiene menos complejidades que en la provincia.

El municipio también cuenta —aún cuando en la actualidad se encuentra insuficientemente utilizado— con un sistema de información para ese nivel que descansa principalmente en el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo y/o el Plan General de Urbanismo que elaboran las Direcciones Municipales de Planificación Física; el Plan de Gestión Ambiental elaborado por la dirección municipal del Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, y los trabajos realizados por las Direcciones Municipales de Economía y Planificación, entre otros, que sirven de base para la evaluación de las condiciones sociales, económicas y ambientales, al aportar información y estudios sobre diversos temas. Por todo eso, por lo general cuando se habla de desarrollo local, se está hablando fundamentalmente de desarrollo municipal.

La implementación de iniciativas de desarrollo local en los municipios debe tener en cuenta un conjunto de potencialidades presentes en esta escala factibles de aprovechar en su beneficio; así como obstáculos a afrontar pertenecientes a la propia escala municipal o a las condiciones del país en general.

Entre las potencialidades existentes se pueden mencionar:

- La estructura del Sistema del Poder Popular que ofrece amplias posibilidades de canalizar democráticamente una amplia y efectiva participación popular, al articular los diferentes niveles de dirección y administración con un razonable grado de autonomía, que podría utilizarse aún más en la medida en que el empuje y el accionar de los gobiernos municipales y provinciales demuestre su capacidad de ser cada vez más protagonistas de los procesos de desarrollo en sus respectivos niveles.
- La existencia de diferentes redes sociales correspondientes al funcionamiento de estructuras localizadas en esta escala que pertenecen a organizaciones que se extienden hasta el nivel nacional, y que cuentan con una importante capacidad movilizativa y de ganar cohesión social. Entre estas se pueden mencionar los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), los Consejos de Vecinos, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación de Agricultores Pequeños (ANAP) y otras asociaciones que cumplen amplias agendas de actividades vinculadas a la vida municipal.

- La existencia de recursos humanos con niveles de instrucción adecuados que facilitan y potencian las necesarias transformaciones para proveer a la sociedad local de un nuevo dinamismo. Esto es posible por la política educacional que ha desarrollado la Revolución a lo largo de más de cuatro décadas, y que se caracteriza por su universalidad y el reconocimiento del rol del capital humano en el desarrollo del país.
- La creación de las Sedes Universitarias Municipales (SUM) ha venido a sumarse al esfuerzo por elevar el nivel de los recursos humanos. Su desarrollo y consolidación podría convertirlas en un bastión de investigación, innovación y transferencia tecnológica que responda a las condiciones, necesidades y retos específicos de cada territorio.
- La presencia de centros de investigación de diferentes ramas (agricultura, forestales, biotecnología, economía, pedagogía, ciencias médicas, entre otros) en las capitales provinciales y en un número nada despreciables de municipios del país; así como los polos científicos que funcionan como órganos coordinadores de las actividades de la ciencia y la tecnología en todas las provincias.
- Los numerosos programas nacionales que ha implementado la Revolución en el ámbito de la política social, que se caracterizan por su universalidad; últimamente haciendo énfasis en los grupos más vulnerables de la sociedad. De esta forma, los municipios cuentan con una infraestructura básica de servicios que cubre un amplio espectro de necesidades que los coloca en situación favorable para proponerse una participación más activa en su desarrollo, y que además garantizan una sociedad más educada, culta y saludable, y por tanto, más productiva, dinámica y capaz.
- La existencia de capacidades y recursos ociosos o sin explotar adecuadamente en los municipios, que constituyen vacíos entre las diferentes políticas productivas nacionales y/o sectoriales, o que no han sido utilizados eficientemente por estas; y que por sus características es más adecuado gestionarlos a nivel local. (Guzón, 2003).
- La estructura institucional del Instituto de Planificación Física —especializado en la problemática territorial— y la labor que realiza desde sus delegaciones en todos los municipios y provincias del país facilitaría la promoción, intercambio y sistematización de las diferentes experiencias de desarrollo local.

- La existencia de políticas de desarrollo socio-económico con una lógica a nivel nacional; a partir de la cual se engranan a través de los objetivos estratégicos territoriales las principales líneas de acción de las provincias y municipios. Estos mecanismos constituyen un vínculo que puede ser efectivamente utilizado para articular los diferentes procesos de desarrollo local que se gesten en los municipios a las acciones de desarrollo nacional.

Entre los principales obstáculos del entorno de acción municipal están:

- La excesiva centralización en la toma de decisiones y de la gestión de recursos.
- Las complejidades que implica la doble circulación monetaria caracterizada además, por una marcada centralización en el uso de la moneda convertible.
- La necesidad de avanzar en la descentralización de la gestión empresarial, de forma tal que la metodología nacional logre armonizar real y eficientemente con la propia visión de la empresa, su plan de negocios, y delimite sus funciones y atribuciones adecuadamente.
- La presencia de una fuerte institucionalidad local en Cuba constituye sin lugar a dudas una fortaleza, pero se hace necesario avanzar en la forma en que estas se armonizan, crear sinergias entre los elementos organizativos en el municipio y los de otros niveles de subordinación.
- La existencia de una lógica institucional de funcionamiento, verticalidad de las cadenas productivas e insuficiente articulación horizontal en los territorios.
- La falta de una normativa institucional clara sobre la gestión y el control que los gobiernos municipales pueden ejercer sobre los recursos locales, que defina cuáles son, cómo organizarlos y cómo utilizarlos de forma tal que los beneficios permanezcan en el territorio.
- Excesiva rigidez en la legislación que regula la actividad económica y financiera.
- Insuficiente reconocimiento del municipio como instancia gestora del desarrollo local.

Entre los obstáculos que se presentan en la propia escala municipal están la debilidad de las relaciones horizontales, que se manifiestan en falta de comunicación, información y coordinación entre los diferentes actores; excesivo

burocratismo y operatividad en el cumplimiento de las directivas y tareas trazadas a nivel nacional; desarticulación de los procesos de planeamiento; la insuficiente información y capacitación sobre gestión local de los dirigentes y cuadros; discontinuación de los objetivos y proyectos con el cambio de mandato del gobierno municipal; falta de perspectivas de poder solucionar los problemas por la vía del desarrollo local y de obtener financiamiento, entre otras.

Para sortear las dificultades antes señaladas y poder aprovechar las potencialidades existentes, el Gobierno Municipal debe convertirse en el agente organizador, director y aglutinador de los esfuerzos de los agentes locales, en la concepción e implementación de una estrategia sostenible de desarrollo del territorio, así como en la elaboración de proyectos que dinamicen el ámbito económico y social; y que sean además, complemento de los objetivos del Plan Económico Nacional.

En este sentido, para el éxito y propagación de las iniciativas municipales de desarrollo, es fundamental el apoyo y asesoramiento de los organismos nacionales encargados de fomentar el desarrollo económico.

Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local

La planificación centralizada ha permitido al país el logro de importantes victorias: alcanzar altos índices en las diferentes esferas sociales como educación y salud; sobrevivir a la crisis económica de los años noventa, donde fue decisiva la facilidad del modelo para movilizar y concentrar recursos en los objetivos claves; resistir la política agresiva de bloqueo económico de los Estados Unidos; así como contar con estrategias de desarrollo a nivel nacional que han integrado a las diferentes provincias y municipios.

No obstante, aún existen en el nivel local espacios insuficientemente utilizados que puede aprovechar la planificación del desarrollo en los territorios, mediante la movilización de los recursos disponibles a ese nivel.

Las iniciativas municipales para la promoción del desarrollo son en estos momentos aún más necesarias si se tiene en cuenta el actual proceso de reorientación económica hacia una economía de servicios y de exportación de productos de alto valor agregado, así como la revolución energética, en que se encuentra inmerso el país; que impacta en las cadenas productivas verticales

obligando a su reconversión o desaparición, lo cual abre nuevos espacios y retos para la planificación en los territorios.

En este sentido se hace necesario definir un mecanismo complementario de planificación, que tomando en cuenta las prioridades y asignaciones nacionales de recursos, permita incorporar a los municipios de forma más activa al sistema de planificación nacional por medio de una mayor participación en el análisis y solución de los problemas del territorio.

Con este objetivo se diseñó la propuesta metodológica **Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local (IMDL)** que facilita a los gobiernos municipales junto a los actores claves de los territorios, elaborar una estrategia de desarrollo propia que contribuya al crecimiento económico, al aumento del nivel de vida de la población y a la sustentabilidad ambiental; mediante la implementación de proyectos económicos capaces de autosustentarse a partir de los recursos locales, y que se gestionen a ese nivel.

De esta forma se pretende aumentar la capacidad de planificación del gobierno municipal; propiciar una mayor iniciativa y competitividad en las actividades de la economía del territorio; solucionar problemas territoriales y de tipo intersectorial a partir del uso de recursos propios; y establecer relaciones institucionales más integradas, especialmente lograr un apoyo más efectivo de la Dirección Municipal de Economía y Planificación, Dirección Municipal de Planificación Física, Oficina Municipal de Estadística a la gestión de los territorios.

Puesto que los principales problemas que enfrentan los municipios cubanos de mayor atraso relativo tienen su base fundamental en el deterioro progresivo del rendimiento en las principales actividades económicas, generalmente vinculadas al sector agropecuario; en la propuesta metodológica se hace especial énfasis en el análisis de su situación económica, así como en el desarrollo, por los propios territorios, de proyectos económicos de alcance local a partir de sus recursos, como complemento de las estrategias productivas dirigidas por los Organismos de la Administración Central del Estado.

Esta metodología forma parte del trabajo que viene realizando el Ministerio de Economía y Planificación para el logro de una participación más activa de la planificación territorial en los planes nacionales, y que se conoce como Iniciativa Municipal. Para su diseño se analizaron las propuestas metodológicas utilizadas en la elaboración de planes y estrategias de desarrollo asociados a las principales experiencias de desarrollo local existentes en el país, con el objetivo de identificar los principales elementos positivos y problemas confrontados.

Las metodologías estudiadas fueron las utilizadas para la Provincia de Guantánamo (1999) y el Municipio Yagüajay (2002) en la Provincia de Sancti Spiritus, como ejemplos de trabajos de proyección de la economía con la participación de los órganos locales del Poder Popular; la del Grupo de Desarrollo Local del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) del CITMA, y de forma general los Talleres de Transformación Integral de los Barrios (TTIB) que son un ejemplo de trabajo comunitario. También como ejemplo de la cooperación internacional se incluyó el programa Agenda21Local/GEO que se inserta en el PDHL/Cuba, que a su vez impulsa otras iniciativas.

Una vez elaborada la Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local, se realizó una experiencia piloto en el Municipio Martí de la Provincia de Matanzas con resultados positivos que se exponen en el trabajo original.

Los aspectos en los cuales se enfatizó durante el análisis de dichas metodologías estudiadas fueron:

- Posición asumida respecto al nexo entre la gestión del desarrollo local y los niveles provincial y nacional.
- Papel que juegan las autoridades y otros actores locales, referido al grado de protagonismo que se les confiere en el proceso y como este se manifiesta.
- Pasos del Diagnóstico.
- Elaboración de la propuesta de solución: estrategia de desarrollo.
- Fuentes de financiamiento: locales o externas.
- Formas de administración de los proyectos económicos.
- Formas de evaluación y control de los proyectos.

Además se incluyó en el trabajo original una síntesis del método de elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del Instituto de Planificación Física, por constituir la herramienta metodológica más completa que se utiliza para la planeación y gestión físico – espacial en los territorios, y servir de apoyo para la toma de decisiones de las autoridades locales.

Reflexiones sobre las experiencias analizadas

Las diferentes metodologías que se estudiaron tienen como finalidad impulsar el desarrollo local a nivel provincial, municipal, en la ciudad o en la comunidad según fuera el caso, partiendo de la elaboración e implementación de objetivos

y líneas estratégicas de acción, son ejemplos de que no existe un solo camino en la búsqueda del desarrollo, pues todas han abordado la problemática con diferentes visiones, métodos y herramientas, así como con la participación de disímiles actores.

De forma general se extrajeron los aspectos positivos que se consideró de importancia destacar, y aquellos que no se abordan adecuadamente, dirigiéndose hacia estos últimos las propuestas novedosas de este trabajo.

En resumen son de destacar los siguientes **aspectos positivos**:

- Las autoridades locales deben ser los protagonistas del proceso, convocando y aunando los esfuerzos de las organizaciones, instituciones y a los diferentes sectores de la población.
- Para que el proyecto de desarrollo local tenga éxito tiene que contar con el apoyo de los niveles superiores de dirección del país, y ajustarse o complementarse con las líneas de desarrollo nacional y provincial.
- Se proponen métodos participativos que involucren a los actores locales en la elaboración de una estrategia de desarrollo y en el enfrentamiento a los principales problemas del territorio.
- Se utilizan adaptaciones de elementos y herramientas de la prospectiva estratégica.
- Se realiza un diagnóstico inicial.
- Se diseña una propuesta de solución, que incluye las líneas estratégicas de desarrollo del territorio y un plan de acción con perfiles de proyectos, y sus posibles fuentes de financiamiento.
- Se propone un mecanismo de monitoreo, evaluación y control del proceso.

La utilización de la planificación estratégica y la prospectiva aparece en todas las experiencias consultadas. Sin embargo, respecto al manual de prospectiva y estrategia de Godet (1979) —que se tomó como referencia para el análisis— las diferentes metodologías para el desarrollo local han adaptado selectivamente algunos de los pasos y herramientas de la elaboración de escenarios para que sean prácticos y factibles a esa escala.

La aplicación rigurosa de la metodología de escenarios requiere del trabajo mancomunado de un equipo multidisciplinario de expertos de alto nivel técnico, la utilización durante el análisis de softwares como el MICMAC, MACTOR y MULTIPOL, y de concentrar los esfuerzos por periodos de tiempo no menores de un año debido a su extensión y complejidad.

Por ello, y para aprovechar las bondades del análisis prospectivo estratégico en el nivel local, las diferentes experiencias simplificaron los pasos esenciales —elaboración de diagnósticos, escenarios, análisis de actores, estrategia de desarrollo— haciéndolos más sencillos y prácticos al punto que pudieran ser desarrollados y asimilados de forma ágil y rápida por los actores locales. Por ejemplo, sustituyendo el uso de software por técnicas de trabajo en grupo, aproximándose a los resultados a partir de la participación y el consenso. De una propuesta a otra, varían los elementos y herramientas adaptados.

Por otro lado, existen aspectos que las experiencias estudiadas no analizan adecuadamente o, sencillamente, no incluyen; y que son fundamentales para el éxito de las iniciativas de desarrollo local en el contexto cubano. La identificación de estos problemas, el por qué son tan importantes y su posible solución constituyen los elementos novedosos de este trabajo.

Como ya se ha explicado con anterioridad, el diseño de la economía cubana sigue una lógica sectorial con un alto nivel de centralización, la presencia de cadenas productivas verticales y débil interrelación horizontal en los territorios. Esto implica que la mayor parte de la actividad económica localizada en el municipio se realiza por empresas supeditadas a otros niveles de decisión, y sobre las cuales el gobierno municipal, como órgano de dirección y administración del territorio, tiene una influencia más bien limitada.

En las propuestas metodológicas estudiadas, cuando se identifican los potenciales productivos del territorio no se hace distinción sobre su *status* de subordinación; o por excepción, se hace de forma incompleta. ¿A qué nivel están supeditados estos recursos? ¿Pertenecen a una empresa nacional, a una provincial o al municipio? ¿Son susceptibles de ser utilizados por el municipio? ¿Bajo qué mecanismo económico y jurídico? Este análisis es esencial para diseñar una estrategia de desarrollo realista, donde se tenga en cuenta la disponibilidad efectiva de recursos productivos que se pueden explotar a nivel local.

Las decisiones sobre los recursos subordinados a niveles superiores la toman los niveles superiores, incluidas las decisiones de inversión. Si bien estos recursos están localizados en el territorio, en la práctica están fuera de su alcance o de ser factible, requieren de un proceso de negociación y aprobación que posibilite al municipio hacer uso de ellos.

Los proyectos que se implementan en el marco de las diferentes experiencias de desarrollo local, por lo general responden a objetivos sociales: capacitación,

equidad de género, mejora de las condiciones de vida; ambientales: reciclaje de materiales; y de dinamización de la economía local: nuevas actividades productivas, creación de empleo.

En el caso específico de los proyectos económicos se evidencian serias dificultades con su capacidad de autosustentarse, es decir, de completar satisfactoriamente su ciclo productivo. Uno de los factores que incide en este fenómeno, y que no se aborda adecuadamente, es la determinación de quién y cómo se controlan y administran los proyectos económicos asociados a la estrategia de desarrollo, así sean con recursos de subordinación local o no; y la participación de la propia localidad en las ganancias provenientes de estos.

En el contexto cubano local, dejar establecidas las reglas del juego en cuanto a los roles de las autoridades locales y las entidades de subordinación superior en los proyectos económicos promovidos por las experiencias locales, es de vital importancia.

Por ejemplo, si algunas de las empresas de subordinación extraterritorial lograra reanimar su actividad económica gracias a un proyecto gestionado por el territorio en el marco de un programa de desarrollo local, los resultados quedan a disposición de su entidad rectora; mientras que el impacto en el municipio sería en lo fundamental un aumento del empleo y de la calidad de vida asociada a este.

Si bien este es un logro importante, su desarrollo en el futuro dependerá de las posibilidades de esa entidad rectora y las tareas que le asigne la dirección del país y no del desempeño de los actores locales. Es decir, el dónde, cuándo, cómo y con qué de la estrategia de desarrollo del municipio se escaparía de sus manos.

En este sentido es necesario que la gestión de estos proyectos se realice a nivel local para garantizar no solo una participación directa de la localidad en su desempeño; también podría lograrse que las ganancias que generen se utilicen en el propio territorio, en la promoción de nuevos proyectos económicos locales. Solo así se generará un círculo virtuoso donde el éxito de unos proyectos permitirá implementar otros. De esta forma la continuidad del proceso de desarrollo iniciado descansará, en esencia, en las manos del territorio.

La gestión local de los proyectos constituye una posible solución a la contradicción existente entre la necesidad del territorio de implementar un proceso de desarrollo endógeno, con actividades económicas cuyos beneficios tributen y se controlen a ese nivel; y el hecho de que la economía del país tiene una estructura sectorial, donde las decisiones sobre la mayoría de los recursos se tomen fuera de los territorios.

Este análisis no intenta desestimar el importante papel que las actividades subordinadas a otros niveles juegan en el territorio, ya que estas constituyen el grueso de sus economías. Por este motivo, para el éxito de los proyectos económicos locales, es necesaria una mayor coordinación y acción conjunta de las autoridades locales y las instancias superiores, en aras de un desarrollo más integral y armónico.

Hasta aquí se han determinado dos problemas fundamentales no abordados correctamente por las metodologías estudiadas, en cuya solución se centrará la propuesta metodológica Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local:

1. La mayor parte de los recursos localizados de los territorios están subordinados a otros niveles de decisión. Cuando se diseña la estrategia de desarrollo económico local hay que tener en cuenta la disponibilidad real de recursos con que cuenta el territorio.
2. No están definidas las reglas de participación de las autoridades locales en los proyectos asociados a la estrategia de desarrollo territorial, y las ganancias que generen. Es necesario diseñar un mecanismo que permita la gestión local de estos proyectos, y el control local sobre los recursos que se obtengan para garantizar una fuente de recursos para el desarrollo permanente del territorio.

Para adaptar los elementos del análisis prospectivo estratégico al nivel local, se simplificaron los pasos correspondientes a la elaboración del diagnóstico, los escenarios y la estrategia de desarrollo con sus planes de acción y perfiles de proyectos, para que pudieran ser fácilmente entendidos y utilizados por los municipios y evitar de esta forma el proceso de familiarización y capacitación con el uso de las herramientas y software de los métodos prospectivos tradicionales, que pudieran en un primer momento retrasar el trabajo en los municipios. Para ello se utilizó el manual de prospectiva y estrategia de Michel Godet *De la Anticipación a la Acción* de 1979.

La estructura de Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local consta de las siguientes etapas:

1. Recopilar la información para la elaboración del Diagnóstico.
2. Elaborar el Diagnóstico.
3. Análisis de escenarios.

4. Determinación de las principales líneas estratégicas de desarrollo del municipio.
5. Elaborar un diseño del Plan de Acción y determinar los perfiles de proyectos a corto (mandato), mediano y largo plazo.
6. Elaboración de proyectos.
7. Determinación de responsables de gestionar, monitorear y controlar los proyectos.
8. Seguimiento y control.

Esta estructura es similar a las utilizadas por las diferentes experiencias analizadas y recorre los pasos fundamentales de la planificación estratégica. En las etapas de Elaboración del Diagnóstico y Determinación de responsables de gestionar, monitorear y controlar los proyectos, se ofrece una propuesta de solución a las insuficiencias antes expuestas.

Una de las premisas fundamentales para el éxito en la aplicación de la metodología es que sea implementada por las propias autoridades locales con el apoyo de las instituciones y organizaciones de base, para garantizar que asuman el proyecto como una responsabilidad propia.

Primeramente, porque la visión más acertada de la situación del municipio es la que este tenga de sí. Ellos son sus propios expertos. Segundo, porque en el trabajo de diseño de la estrategia de desarrollo del municipio, es tan importante el resultado en sí, como el proceso de aprendizaje que se emprende.

Las estrategias se pueden cambiar, modificar; lo esencial es que el gobierno municipal logre movilizar y establecer estrechas relaciones entre y con las instituciones locales (Sede Universitaria Municipal, Estadística, Dirección Municipal de Planificación Física, Dirección Municipal de Economía y Planificación...), en el esfuerzo mutuo por diseñar e implementar su propia estrategia de desarrollo.

A continuación un resumen de los diferentes pasos de la propuesta metodológica:

Durante la recopilación de la información para realizar el diagnóstico inicial se deberá consultar los estudios y trabajos existentes sobre el territorio para tener en cuenta otros enfoques, e integrar los elementos que contribuyan a los objetivos de diagnóstico. Es importante consultar el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo que realizan las direcciones municipales de planificación física.

La estructura propuesta para el diagnóstico consta de tres partes; la primera resume las características generales del territorio que incluye la situación físico-geográfica, la económica y la social, así como una breve reseña de la identidad socio-cultural, la historia económica y la evolución de la urbanización.

La segunda se basa en el análisis de la situación pasada y presente del territorio en tres dimensiones: económica, social y ambiental. Cada dimensión se divide por aspectos, a los cuales se asocian un conjunto de variables con sus respectivos indicadores. Se hace especial énfasis en el estudio económico del municipio —puesto que es en la actividad productiva donde se presentan los principales problemas que se quieren enfrentar— para lo cual se tendrá en cuenta la dinámica de los últimos quince-veinte años de los indicadores económicos; con el fin de determinar las causas del desempeño mostrado por las diferentes actividades económicas por sectores o aspectos: industrial, agropecuario, inversiones y construcciones, otros aspectos importantes de la economía y si fuese el caso, turismo.

De las dimensiones social y ambiental se hará una panorámica temporal más general; abordando indicadores como empleo, salud, ingresos, migración, entre otros en la esfera social; y temas como la degradación, calidad y disponibilidad del agua, entre otras en la esfera ambiental.

En la tercera se determina con claridad la subordinación de los recursos localizados en el territorio: cuáles están asignados a empresas u organismos de subordinación provincial o nacional y cuáles son propiamente del territorio; atendiendo este criterio se identifican las principales potencialidades y barreras (contexto interno), así como las principales amenazas y oportunidades (contexto externo).

Como ya se explicó con anterioridad, dadas las características del país, la determinación de la subordinación de los recursos localizados en el territorio constituye un aspecto clave para el éxito de la propuesta de desarrollo del municipio, y que hasta el momento no se había contemplado en las iniciativas locales. De esta forma el municipio puede tener una idea más acertada de la disponibilidad real de recursos que son factibles de ser movilizados para el beneficio del propio territorio.

Para la realización del diagnóstico se proponen un conjunto de aspectos a tener en cuenta en cada parte, así como las principales variables e indicadores a utilizar en la segunda parte correspondiente al análisis económico, social

y ambiental, los cuales deben adaptarse a las características propias de cada municipio. Esta labor deberá quedar a cargo de la Dirección Municipal de Planificación Física, la Oficina Municipal de Estadística y la Dirección Municipal de Economía y Planificación fundamentalmente, debiendo buscar el apoyo y consensuar los resultados con el resto de los actores locales. Todo el proceso deberá ser supervisado por el gobierno municipal que es el eje articulador; de esta forma se fortalecerán los flujos de información y las prácticas de cooperación y trabajo conjunto entre ellos.

El próximo paso sería el análisis de escenarios donde se utilizan aquellos elementos que se seleccionaron en el contexto interno y externo, además de otros que pudieran considerarse importantes. Esas serían las variables claves.

Se propone la elaboración de tres escenarios:

- Un escenario tendencial que tiene como objetivo mostrar qué podría ocurrir de mantenerse en el futuro las tendencias presentes en la actualidad. Su principal objetivo es servir de contraste al escenario activo.
- Dos escenarios activos o contrastados (un escenario pesimista y uno optimista). Estos se basan en establecer una situación futura deseada, y determinar las estrategias a seguir para alcanzarla; en el caso del escenario optimista las variables claves se comportan favorablemente, mientras que en el pesimista existen factores que atentan contra los objetivos propuestos y que requieren de nuevas medidas para neutralizarlos.

La determinación de las Líneas Estratégicas se realiza a partir del contraste entre el escenario tendencial y los activos, y deberán dar respuesta a los objetivos de desarrollo seleccionados.

Esta solo constituye una propuesta preliminar que será sometida para su rectificación y aprobación al gobierno municipal y representantes de las organizaciones, organismos, instituciones, empresas y otros sectores clave del territorio, a través de la realización de un taller participativo. Como un paso previo, en el taller también se debatirá sobre los resultados del diagnóstico y el análisis de los escenarios.

Otro aspecto clave en el éxito de las iniciativas de desarrollo local es que el municipio sea capaz de elaborar proyectos económicos aptos para autofinanciarse a partir de los recursos locales, autosustentarse y generar utilidades a partir de la comercialización de los bienes y servicios que produzcan. Es decir, cerrar su ciclo productivo y atender sus necesidades de inversión.

Si se excluye el financiamiento que ocasionalmente se puede gestionar de las organizaciones de colaboración y ayuda internacionales, y el proveniente de los recursos del presupuesto de los Organismos de la Administración Central del Estado; quedaría como alternativa para los municipios obtener financiamiento a partir de las garantías que brindan sus propios proyectos de desarrollo a los bancos del Sistema Bancario Cubano u otras fuentes.

El acceso a estos créditos implica que el proyecto cumpla un conjunto de requisitos que se evalúan a partir de los estudios de factibilidad; por lo que es de gran importancia que en los municipios se dominen la realización de estos estudios.

Por otro lado, para garantizar la autosustentación de los proyectos y de la iniciativa de desarrollo local, es también fundamental determinar correctamente los responsables de gestionar, monitorear y controlar dichos proyectos.

Esta es una función, que junto con el control de los recursos vinculados a los proyectos económicos de la estrategia de desarrollo del municipio, deberán descansar en las manos de las autoridades locales y quienes estas designen.

De esta forma la iniciativa de desarrollo se convierte en un proceso verdaderamente endógeno al garantizar su sostenibilidad en el tiempo, puesto que los recursos que generen los proyectos económicos financian nuevos proyectos económicos. Sin embargo, dada la falta de una legislación económica y jurídica adecuada a este propósito, se requiere de la definición de un mecanismo que permita garantizar estas funciones al Consejo de la Administración Municipal, que es el órgano administrativo de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Finalmente, la definición del mecanismo y criterios de evaluación que se adoptarán para valorar los resultados y avances en la implementación de la estrategia de desarrollo queda en manos de las autoridades locales, que deberán establecer quién y cómo se encargará del proceso de seguimiento, control y retroalimentación.

La experiencia del Municipio Martí de la Provincia de Matanzas

Para la experiencia piloto de la propuesta metodológica Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local se seleccionó el municipio Martí de la Provincia de Matanzas. Para ello se tuvo en cuenta que existía un trabajo previo sobre desarrollo local llamado “Gestión del Desarrollo Local en los Municipios”, donde el municipio Martí se destacó por su activa participación, lográndose un trabajo más integral.

Igualmente, se consideró el interés del Consejo de la Administración Provincial por impulsar proyectos de desarrollo económico a nivel municipal; especialmente en Martí, dado que este es uno de los municipios de más bajo desarrollo socioeconómico de la provincia; que está involucrado en la tarea “Álvaro Reynoso”^{*}; y que presenta un creciente proceso migratorio hacia el Polo Turístico Varadero, el cual ejerce una fuerte competencia al atraer fuerza de trabajo, fundamentalmente personal calificado. Por otra parte se consideró el entusiasmo y apoyo manifiesto de los dirigentes y cuadros del municipio, los cuales estaban concientes de la necesidad de enriquecer la gestión municipal con proyectos de desarrollo local.

El principal protagonista de la experiencia fue el Consejo de la Administración Municipal que se encargó de organizar, coordinar y monitorear el cumplimiento de las diferentes etapas, con la participación y el apoyo del Ministerio de Economía y Planificación y su dirección en Martí, el Consejo de la Administración Provincial de Matanzas, la Oficina Municipal de Estadística, las Direcciones Municipal y Provincial de Planificación Física, la Dirección Municipal de Finanzas y Precios, la Estación Experimental de Pastos y Forrajes “Indio Hatuey”, entre otros.

Gracias a esta labor, se realizó un diagnóstico inicial del municipio y una selección de las principales potencialidades y obstáculos para el desarrollo que presentaba el territorio, teniendo en cuenta el nivel de subordinación de los diferentes recursos.

Estos resultados se debatieron y validaron en el Primer Taller de Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local que sesionó en Martí los días 30 de marzo y 1 de abril del 2006, y contó con la participación de, además de los organismos antes mencionados, representantes de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Empresa de Comercio, Comunales, Construcción, Empresa Pecuaria, Agricultura Urbana, Cultura, Deporte, Correo-Comunicaciones, Vivienda, Federación de Mujeres Cubanas, Comités de Defensa de la Revolución, Bufete Internacional de Varadero, Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y de otros organismos, sectores y organizaciones de masas.

^{*} Se conoce como “Tarea Álvaro Reynoso”.al proceso de reconversión de la industria azucarera y que tiene como objetivo la reestructuración del sistema productivo y organizacional de la agroindustria azucarera con el consiguiente cierre de centrales, desaparición de las producciones de bienes y servicios asociados, la reestructuración de los asentamientos poblacionales, reestructuración de las áreas de siembra, reubicación y recalificación de trabajadores, entre otros.

En este taller se elaboró en conjunto la Estrategia de Desarrollo del Municipio con sus respectivos planes de acción por objetivo estratégico; y se discutió el tema de las relaciones institucionales, sobre cómo favorecían o no al desarrollo local y cómo aprovecharlas en esta nueva experiencia.

En cuanto a la gestión de los proyectos coincidieron en la necesidad de crear un grupo de desarrollo local capaz de gestionar de forma autónoma proyectos de carácter local. Con este objetivo se elaboró con posterioridad, y está en fase de aprobación, una propuesta de figura jurídica subordinada al Poder Popular Municipal con la capacidad de asumir el control de los proyectos económicos de desarrollo local en representación de los intereses del territorio.

Como resultado final del taller se firmó por todos los participantes un compromiso de acción; el cual expresa las aspiraciones de desarrollo que el municipio quiere lograr en las esferas social, económica y ambiental, a alcanzar en diez años si se implementa la estrategia de desarrollo.

El trabajo de los martienses no finaliza aquí, el municipio deberá continuar enriqueciendo el diagnóstico, y continuar desarrollando las líneas estratégicas y planes de acción a partir de talleres y encuentros que incentiven la participación y fortalezcan las relaciones horizontales; así como seguir trabajando en la elaboración de proyectos.

Otras experiencias se realizan en el país de forma independiente, destacándose la experiencia aplicada en el municipio de “Yagüajay”, así como la sistematizada en el “Modelo de Dirección del Desarrollo Local” aplicado en la provincia de Pinar del Río, que mereció Premio Nacional de la Academia de Ciencias de Cuba y Premio Nacional “Raúl León Torraz” de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba y que se convierte en una concepción y experiencia de Planificación y Gestión del desarrollo en las localidades, la que no se explica en este trabajo ya que constituye por si sola un trabajo independiente.

Conclusiones

Como conclusiones fundamentales se debe expresar que en las iniciativas de desarrollo a nivel local, para garantizar la autosustentación de los proyectos, es fundamental determinar correctamente los responsables de gestionar, monitorear y controlar estos.

Esta función junto al control de los recursos vinculados a los proyectos económicos, de la estrategia de desarrollo del municipio, deberán descansar en las manos de las autoridades locales y quienes estas designen.

Este proceso resulta ser verdaderamente endógeno y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, si los recursos que generen los proyectos económicos, financian nuevos proyectos tanto económicos como sociales. Sin embargo, dada la falta de una legislación económica y jurídica adecuada a este propósito, se requiere de la definición de un mecanismo que permita garantizar estas funciones por el Consejo de la Administración Municipal, que es el órgano administrativo de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Además, la definición del mecanismo y criterios de evaluación que se adoptarán para valorar los resultados y avances en la implementación de la estrategia de desarrollo, debe estar en manos de las autoridades locales, que deberán establecer quién y cómo, se encargarán del proceso de seguimiento, control y retroalimentación.

Bibliografía

- Alburquerque 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”, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*. Edición extraordinaria, No. 7, del 1º de agosto, Cuba, 1992.
- Castro Ruz, F.: *Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Editora Política, Cuba, 1975.
- CC. PCP.: *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.
- Godet, M.: *Prospectiva y Planificación Estratégica*. S.G Editores, Barcelona, España, 1991.
- Instituto Nacional de Investigaciones Económicas: “La Prospección Estratégica y la Planificación Territorial en la provincia. Una propuesta metodológica”, Ponencia publicada por el INIE del MEP, Cuba, 1998.
- Lazo Vento C.: “Modelo de Dirección del Desarrollo Local con enfoque estratégico. Experiencia en Pinar del Río”. Tesis en opción al Grado de Doctor en Ciencias Técnicas, Ciudad de la Habana, 2002.
- 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 de Doctor en Ciencias Económicas, Santa Clara, Cuba, 2001.
- Porter, M. E.: *Ventaja competitiva: Creación y Sostenimiento de un desempeño superior*. Prentice Hall, México, 1995.
- Rodríguez J. L.: “La experiencia exitosa de la Planificación en Cuba”. Conferencia en el Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de la Planificación, ILPES, CEPAL, Chile, 2000.