

La gestión del desarrollo local con un enfoque integrador

Dr. C. Ramón González Fontes

Director del Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Camagüey

Resumen

Se desarrolló una concepción teórico-metodológica que permite establecer un procedimiento para la implantación de novedosas tecnologías de dirección, en la gestión del desarrollo local en Cuba. La aplicación integral de esta concepción imprime una nueva dinámica a la participación de los Órganos Locales del Poder Popular, en los procesos de gestión del desarrollo en Cuba. Posibilita además complementar los procesos de gestión de desarrollo que vienen inducidos centralmente. Esta concepción y el procedimiento que se propone armonizan los mecanismos de funcionamiento de la economía y la sociedad cubanas actuales, con las particularidades de las tecnologías de dirección que se aplican en los Órganos Locales del Poder Popular. En este trabajo se sintetizan elementos de la teoría contemporánea del desarrollo endógeno; la experiencia de más de diez años de investigación en la provincia de Camagüey y sus municipios, así como otros resultados investigativos y de experiencias prácticas que se vienen obteniendo en Cuba.

Palabras clave: *desarrollo local, desarrollo endógeno, gestión del desarrollo local, estrategias, estructuras, estrategias de desarrollo local*

Abstract

A theoretical and methodological concept allowing the establishment of a procedure to introduce newer managerial technologies within local socioeconomic development in Cuba is proposed. The entire implementation of this concept will mean a new dynamics concerning local administration participation in the management of national socioeconomic development. Besides, it will also complement those managerial development processes centrally planned. Such a concept and the suggested procedure will harmonize Cuban current economy and society with the specific managerial technologies applied in local administrations. Elements from the contemporary theory on endogenous development are summarized. The experience comprising more than ten years of research on this field in Camagüey province and its municipalities, as well as some other results from investigations and practical experiences are presented.

Key words: *local socioeconomic development, endogenous development, management of local socioeconomic development, strategies, structures, strategies for local socioeconomic development*

Los procedimientos de implantación y utilización de novedosas tecnologías de dirección en los procesos de gestión del desarrollo local, por los Órganos Locales del Poder Popular (OLPP) en Cuba, no logran armonizar los instrumentos de aplicación de las mismas y los mecanismos de funcionamiento de la economía y la sociedad actuales.

Es por ello que en este trabajo¹ se desarrolla un procedimiento para la implantación de novedosas tecnologías de dirección, que le imprimen una mayor fortaleza a la participación de los Órganos Locales del Poder Popular en los procesos de gestión del desarrollo local en Cuba, desde las localidades.²

Esto se logra porque dicho procedimiento se aplica sobre la base de una concepción teórico-metodológica, que permite lograr la mencionada armonía y condiciona, de manera regular y estable, transformaciones integrales en las acciones directivas que, lideradas por los OLPP, puedan producir sinergias a nivel local y potenciar la capacidad endógena de desarrollo de las localidades (municipios).

El desarrollo local y su gestión con un nuevo enfoque territorial

Cuando se quiere estudiar la gestión del desarrollo de sistemas tan complejos como los territoriales, es necesario tener presente que este proceso, como todo proceso de gestión, implica la acción conjunta de dos subsistemas que se interrelacionan e interactúan y requieren definición. De una parte tendremos el subsistema gestionado, objeto de la gestión; o sea, el proceso de desarrollo de las localidades visto con un enfoque territorial³ y de otra, el subsistema gestor o sujeto de la gestión, que es el portador de las tecnologías y métodos mediante los cuales lleva a cabo el proceso de gestión.

La gestión del desarrollo de los sistemas empresariales ha sido ampliamente estudiada, sobre la base de su funcionamiento bajo las condiciones de los diferentes sistemas socio económicos: de economía de mercado o de planificación centralizada.

A diferencia de lo que ocurre en el campo empresarial, existe una mayor disparidad de criterios cuando se trata de la gestión del desarrollo local, ya que su definición y estructura conceptual está influenciada, en mayor medida, por enfoques normativos que condicionan a priori, tanto su definición, como las vías y procedimientos para su gestión y no permiten poner en claro cuáles son los aspectos claves sobre los que deberá recaer, de forma prioritaria, la acción del subsistema gestor; mucho más aún cuando se trata de localidades que se gestionan bajo las condiciones de los mecanismos de funcionamiento de la economía y la sociedad cubanas actuales

Esta problemática se debe, fundamentalmente, a que el propio concepto de desarrollo ha llevado implícito siempre una versión sobre lo que es deseable o no que

¹ El presente trabajo es una salida de un Proyecto de Investigación Territorial adscrito al Programa Territorial de Ciencias Sociales que dirige la Universidad de Camagüey. Se viene aplicando en el municipio Florida, provincia de Camagüey.

² Pudiera parecer una redundancia hablar de desarrollo local desde las localidades; sin embargo no es así, pues el sentido en que aquí aparece, resalta el hecho de que en todo momento la Revolución, desde que se trazó el propósito de lograr el desarrollo integral del país, (Rodríguez, 1983) nunca abandonó el propósito de nivelar el desarrollo de las localidades; sólo que esto siempre se ha llevado a vías de hecho, en lo fundamental, con acciones emprendidas desde los niveles superiores de dirección del país y de lo que aquí se trata es de desplegar una gestión que sea complementada con otra que provenga desde los niveles inferiores, o sea, de las localidades.

³ El enfoque territorial constituye un enfoque analítico que considera a los territorios como un entramado de relaciones económicas, sociales, culturales y no como un simple soporte físico donde se desarrolla la actividad humana. Esta nueva perspectiva teórica abre espacios a una nueva interpretación del territorio y por tanto de la economía que en ellos se desarrolla. (Richardson, 1978, Garolfi, 1983, Vázquez-Barquero, 1986 y 2000).

suceda para una sociedad nacional o local, por estar basado en principios valorativos, éticos y normativos de lo que conviene o no para el ser humano⁴. No obstante, en los últimos años se han ido despejando cuáles son los aspectos esenciales de estos procesos, independientemente del modo de producción que los acoja y de la estructura organizativa institucional de la sociedad en la cual se manifiesten.

Douglas North (1998: 4) en su obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, define y fundamenta cómo las instituciones constituyen *las reglas de juego del funcionamiento de una sociedad* y plantea cómo las mismas influyen en el desempeño de la economía.

Esto no puede llevarnos a la falsa conclusión de que las instituciones son las que determinan las relaciones de producción; por el contrario, son simplemente un reflejo de estas. Las instituciones, las relaciones institucionales o el marco institucional, se encuentran determinados en última instancia por las relaciones sociales de producción y su esencia, las relaciones de propiedad, que caracterizan a la organización económica o modo de producción. Así, las instituciones se reflejan tanto en las relaciones de producción (relaciones de propiedad, o relaciones de mercado), como en los elementos de la superestructura que a ellas les corresponden.

La historia contemporánea muestra que cuando se han producido cambios institucionales en sistemas socialistas, luego de haber socavado el antiguo sistema de relaciones, de inmediato se llevan a cabo procesos de privatización para retrotraer la base económica a formar de nuevo el antiguo sistema de relaciones de producción y cambiar con ello las formas de acumulación.

Por ello, teniendo en cuenta las características de nuestro sistema socioeconómico, es que se debe hablar de estructuras organizativas institucionales, para diferenciar bien el enfoque con que se utiliza este término. Entiéndase por tal a todo el conjunto de entidades, segmentos estructurales, políticas y regulaciones, así como el sistema de interrelaciones que de manera regulada o espontánea se producen, actúan y dan cauce a los procesos de gestión en un sistema territorial, lo que nos permite tener presente que dentro de esas instituciones lo que realmente induce cambios radicales en los sistemas de acumulación y por tanto en las relaciones sociales de producción son los cambios en las formas de propiedad.

Por ello se parte de la definición del proceso de desarrollo local, para aislar de toda esta problemática los elementos que pueden constituir las fuentes y los factores presentes en cualquier proceso de este tipo; para luego tratar de despejar su manifestación en el caso de Cuba.

Así pues, el desarrollo local puede ser visto como “[...] un proceso localizado de cambio socio-económico continuado, que liderado por los gobiernos locales integra y

⁴ Aunque el término es ampliamente discutido y establecido por la literatura a nivel mundial, sus definiciones llevan implícito un profundo contenido normativo (Todarov, 1984) y los términos en que se asume, necesariamente imprimen un sello característico a todo el sistema conceptual que se utilice con posterioridad. Debe reconocerse que la mayor parte de la literatura internacional sobre el desarrollo local tiene un evidente enfoque capitalista y sus presupuestos básicos son presentados como algo de carácter objetivo e insoslayable para que estos procesos se puedan llevar a cabo. Lo que constituyen son elementos clave de la política neoliberal, por lo que, para el caso cubano, estos sistemas conceptuales no pueden utilizarse sin tomar en cuenta las características organizativas de nuestro modo de producción. Esto apunta a la necesidad de la elaboración de las bases teórico-metodológicas del desarrollo local en Cuba, aspecto donde el presente trabajo constituye sólo una contribución no acabada.

coordina la utilización de la riqueza de su potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos, para lograr el progreso de la localidad y posibilitar el bienestar del ser humano, en equilibrio con el entorno natural".⁵

Visto así, el desarrollo local es una combinación del bienestar que proporciona el disfrute de determinados niveles de consumo actual y el progreso que garantiza los niveles de acumulación necesarios para lograr el bienestar futuro, en armonía todo con el entorno natural, de manera sostenible. Esto se produce de forma dinámica en un proceso de acción y reacción entre los diferentes actores que intervienen en los subprocesos (naturales, históricos, culturales, humanos, científico-tecnológicos, económicos, sociales y organizativo-institucionales) que además constituyen las dimensiones del mencionado desarrollo local.

No es objetivo de este trabajo someter a un debate profundo el concepto de desarrollo local; simplemente adoptamos esta definición, pues refleja los valores que guían los sistemas territoriales para los que se diseña y permite establecer los elementos básicos de su proceso de gestión, a saber: el subsistema dirigente (los gobiernos locales); las localidades y los objetivos cardinales del proceso a que se hace referencia: bienestar y progreso, como subsistema dirigido. No obstante resulta preciso analizar los principales componentes que intervienen en los procesos de desarrollo y que han de ser gestionados.

De una parte, el punto de partida de este proceso para una localidad dada⁶, es el conjunto de recursos (naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, sociales, institucionales y materiales) que forman su potencial de desarrollo (Vázquez-Barquero, 1999: 32).

Este punto de partida, en su forma natural y teniendo un carácter histórico concreto, provoca que, tanto cuantitativa como cualitativamente, sea diferente para los distintos países o localidades. Por consiguiente, desde el punto de vista conceptual, constituye la capacidad que tiene una localidad de generar una determinada cantidad de riqueza (material, humana⁷, cultural o espiritual), de la que una parte se dedicará a garantizar la elevación del bienestar actual y otra al progreso que va a dar respuesta futura al crecimiento de la población, de las necesidades y a retroalimentar el propio proceso de cambio de una forma continuada y sostenible.

⁵ Este concepto fue ampliamente debatido por el autor de este trabajo en la VI Conferencia Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, desarrollada en el año 2001 en la ciudad de Rosario, Argentina. Posteriormente fue publicado (González y otros, 2002: 593-620).

⁶ El término local puede parecer algo difuso, sin embargo a los efectos de la gestión en las condiciones cubanas debe entenderse como equivalente al municipio ya que el territorio que este abarca es la unidad administrativa territorial mínima definida por la constitución y aunque éste puede analizarse y llevarse a cabo en unidades territoriales más pequeñas: barrios, comunidades, etc., los procesos de gestión que impliquen los proyectos de desarrollo que allí se desarrollen, a los efectos de su gestión, deben estar contemplado o al menos incluidos en la estrategia de desarrollo municipal, que es la que es objeto de gestión por el órgano local de administración, el actor de mayor vitalidad y poder de convocatoria que de manera natural está integrado con los organismos centrales de dirección en los procesos de gestión, lo que fundamenta que sea el subsistema gestor.

⁷ Cuando se habla de riqueza humana no se refiere sólo a la posibilidad de incrementar cuantitativamente la población o los recursos laborales, sino también su preparación técnica y cultural como capital humano.

En dependencia de cómo sea ese potencial y de la estructura organizativa institucional que en la localidad alcance el modo de producción, así serán los resultados del desarrollo de la misma. O sea, que puede ser abundante y bien organizado; llegar a estar tan deprimido y desorganizado que exista una ausencia de desarrollo o de sustentabilidad del mismo o cualquier otra combinación de estas situaciones. Evidentemente, el problema radica en cómo gestionar este potencial y de dónde puede provenir el logro de magnitudes de riqueza que alimenten o complementen el mismo.

A esto se puede añadir que esta fuente originaria puede ser alimentada por otras, desde dos direcciones diferentes, pero que deben ser complementadas en el proceso de gestión. Una tiene un carácter exógeno y viene dada por la corriente de riqueza (histórica, cultural, humana, tecnológica, económica, social, institucional y material), que viniendo desde fuera del sistema nacional o local, se integra al mismo y es utilizada para ampliar en la localidad, el bienestar del ser humano, el progreso o ambos inclusive.

La otra tiene carácter endógeno; el propio sistema es capaz de generarla o incrementarla desde dentro, gracias a la coherencia de su organización, que le permite aprovechar toda la sinergia⁸ que es capaz de desplegar y que se encuentra latente en su capacidad interna o que proviene de las corrientes exógenas captadas, las que se integran a las fuentes exógenas en función del desarrollo.

Resumiendo, todo proceso de desarrollo a escala local depende esencialmente:

- Del potencial de desarrollo que pueda tener en un momento dado.
- De los flujos exógenos que puedan alimentarlo, gracias a los mecanismos de redistribución que existan en sistemas de orden superior, o a los que se logren por la atractividad⁹ del mismo.
- Y de la capacidad endógena que pueda desarrollar, que le permita desplegar todo el potencial sinérgico que sea capaz de albergar.

Esto significa que, independientemente del modo de producción existente y de la estructura organizativa institucional que se asuma, estas fuentes del desarrollo local tienen un carácter natural y deben ser tomadas en cuenta en la magnitud máxima posible; de lo contrario se estaría desperdiciando las posibilidades que cada una de ellas ofrece.

Por ello, la gestión del desarrollo local implica la acción integrada de todas las funciones directivas, de manera que se logre un proceder coordinado del gobierno local, encaminado a armonizar la utilización más amplia posible de todas estas fuentes naturales del desarrollo local.

Los planteamientos de la teoría y la práctica del desarrollo local a nivel internacional y los resultados empíricos de investigaciones y proyectos de desarrollo local llevados a cabo en Cuba y de manera particular en el Centro de Estudios de Dirección Empresarial

⁸ El término sinergia se utiliza aquí como el incremento de la acción de dos elementos de un sistema cuando actúan conjuntamente o cuando por el actuar de elementos del sistema se produce una exaltación recíproca del efecto que producen dichos elementos y su relación en el sistema. Un elemento esencial de la materialización de la capacidad de desarrollo de un territorio endógenamente, radica básicamente en las sinergias que se logran en los sistemas territoriales. Este aspecto aparece implícito en Vázquez-Barquero (1999) y de manera explícita en Vázquez-Barquero (2000: 47-65).

⁹ La atractividad del territorio es su capacidad de concitar el interés de las empresas nacionales y extranjeras o de organismos de la administración central del Estado, para invertir en el territorio.

y Territorial de la Universidad de Camagüey (CEDET), han permitido identificar un conjunto de premisas que constituyen condicionantes de la ejecución de efectivos procesos de gestión del desarrollo local. Estas premisas se pueden enunciar y fundamentar como sigue:

- La *planificación* debe constituir el *eje articulador* de todo el proceso de gestión del desarrollo local, por los Órganos Locales del Poder Popular. El mismo ha de tener un *carácter estratégico*.
- Tiene que poseer un *carácter participativo* inducido por los métodos y estilos de dirección; el liderazgo del órgano local de gobierno y por la utilización combinada de todos los *mecanismos de estimulación* que permitan materializar la ley de distribución *con arreglo a los resultados del trabajo*.
- Debe lograr la *utilización más plena posible de las fuentes del desarrollo local*, o sea el potencial de desarrollo de la localidad, las corrientes exógenas que a la localidad lleguen y las corrientes endógenas que en ella se puedan producir.
- Debe lograr un *equilibrio entre la gestión sectorial y espacial* que permita la racionalidad local de las decisiones que se produzcan a nivel central, gestionando una tendencia a lograr correspondencia entre las estrategias locales y las de las grandes empresas ubicadas en el territorio y los compromisos con los niveles centrales, proponiendo y aplicando mecanismos que la propicien.
- Lograr una *explotación racional de los recursos naturales y una protección del medio ambiente*, lo que debe gestionarse también desde la localidad, fundamentalmente sobre la base de la disminución de los factores de vulnerabilidad.
- Lograr la *endogenización sistemática* del proceso de gestión del desarrollo local, a través de una utilización combinada e integrada de los mecanismos del desarrollo endógeno (Vázquez-Barquero, 1999; González, 2002). O sea, los sistemas productivos locales, los procesos de innovación, los proyectos y planes estratégicos de desarrollo de las ciudades y la ampliación y correspondencia de la estructura organizativa institucional de la localidad, de manera que esta última posibilite la integración de los restantes mecanismos de la endogeneidad.

La *primera premisa*, que está relacionada con el carácter estratégico de estos procesos de gestión, se fundamenta en que para el nuevo enfoque territorial al que ya se ha hecho alusión, la localidad posee un carácter organizacional, al constituir un entramado de relaciones y no sólo el espacio físico donde se llevan a cabo estos procesos.

Esto significa que como organización, los procesos de desarrollo local que en ella se llevan a cabo, son imposibles de alcanzar si no se realizan en equilibrio con los cambios que se producen en el entorno, ya que la gestión estratégica es la que utiliza instrumentos, técnicas y métodos que permiten evitar el fracaso provocado por la obsolescencia e inadecuación ambiental de las decisiones organizacionales, lo que constituye la esencia de la gestión estratégica (Gaj, 1993:21).

Por otra parte, resulta objeto de debate reiterado la capacidad que pueden tener las administraciones y gobiernos locales para establecer y gestionar estrategias, con los mecanismos de funcionamiento de la economía y la sociedad cubanas actuales. Este debate se origina y alimenta en el significado que la teoría neoliberal le atribuye a los

procesos de descentralización,¹⁰ como condición indispensable para llevar a cabo una efectiva gestión local del desarrollo, lo cual genera una tendencia a la inacción por las administraciones locales, en los sistemas de dirección centralizada, por el hecho de no tener la suficiente capacidad y poder de decisión para llevar a cabo una gestión supuestamente independiente de las decisiones centrales.

Es necesario tener presente que la centralización y la descentralización responden a dos sistemas de política de gestión contrapuestas, por lo que la descentralización debe ser controlada centralmente, ya que su preponderancia dependerá del sector de la economía que se trate y de la disponibilidad de mecanismos de control, al menos de variables tales como: la eficiencia y racionalidad nacional de las decisiones locales; eficiencia y racionalidad local de las decisiones centrales; nivel de coordinación, flexibilidad y dinamismo de los mecanismos y relaciones económicas locales; posibilidades de control de las tendencias a las indisciplinas, las ilegalidades y la corrupción a todos los niveles; por último, el nivel de la capacidad y cultura para la autogestión financiera de programas, proyectos y planes de desarrollo local en las localidades.

Por ello, los procesos de descentralización no pueden ser vistos, en el sistema socioeconómico cubano, como una panacea que resuelve todos los problemas de la gestión del desarrollo local, sino como un mecanismo que puede estimular la motivación a la gestión local y la flexibilidad de los sistemas de gestión en las localidades, pero que la posibilidad de utilizarla con este fin dependerá de la situación que presenten las variables enumeradas.

De lo que aquí se trata es de reconocer que bajo cualquier nivel de correlación que exista entre la centralización y la descentralización, toda organización o territorio puede elaborar su estrategia de desarrollo bajo las condiciones establecidas y desarrollar sus procesos de gestión en la forma que más adecuadamente pueda mantenerse en equilibrio con el entorno, sobre la base de la existencia de un plan estratégico territorial que articule internamente la estrategia, garantice su relación con las estrategias nacionales y permita utilizar su potencial endógeno.

Con este planteamiento no se pretende minimizar el papel que mecanismos de descentralización financiera pueden ofrecerle, en cuanto dinamismo y motivación, a los procesos de gestión del desarrollo local; sino aportar elementos que permitan llegar a ella a través de políticas que la condicionen al logro de una mayor eficiencia e iniciativa local, lo que dista mucho de una descentralización otorgada a priori sin un propósito determinado como forma de reinversión de los excedentes producidos en los territorios.

Un ejemplo claro de lo planteado son los mecanismos de asignación de recursos financieros descentralizados atendiendo a la licitación de proyectos de desarrollo o de proyectos de investigación; presentados por las localidades a distintos tipos de convocatorias y que luego de obtener el financiamiento, son gestionados integralmente por ellas.

Esta pudiera ser una modalidad muy efectiva de propiciar la descentralización financiera a las localidades y que ésta se encuentre determinada por el nivel de

¹⁰ No se puede perder de vista que los procesos de descentralización aparecen en la teoría del desarrollo local como un elemento de la política neoliberal, encaminado a estimular la escisión en los espacios subnacionales y con ello contribuir al desmembramiento del estado nación y favorecer los procesos negociadores para los capitales de las transnacionales extranjeras.

iniciativa en la búsqueda de soluciones locales a los problemas que se presenten, donde el monto de este financiamiento pueda ser parte de los mecanismos de redistribución que se establezcan centralmente, los cuales podrán ser controlables, auditables y destinados desde las convocatorias a los aspectos del desarrollo local que más complementen las políticas y programas nacionales.

La segunda premisa está relacionada con el nivel de participación que se logre de todos los actores de la localidad; para ello ha de tenerse presente que el mismo está determinado, en gran medida, por el nivel de motivación que se logre por el proyecto de desarrollo que contenga la estrategia y que esto depende, en gran parte, de los mecanismos de estimulación que puedan aplicarse y de los estilos de dirección que puedan potenciar la capacidad de liderazgo que alcance la administración y el gobierno local, en un momento dado.

Así pues, los mecanismos políticos con que cuenta la sociedad cubana para desplegar elevados niveles de motivación en los actores sociales, deberán ser complementados desde los órganos locales de gestión atendiendo a dos aspectos básicos: a) que los métodos y estilos de gestión tengan una esencia participativa y sean portados por un liderazgo efectivo y b) que los sistemas organizativos posibiliten la personalización de los resultados del trabajo a todos los niveles, de manera que se pueda desplegar toda la potencialidad que ofrece la aplicación de la ley de distribución con arreglo al trabajo, en todas las formas posibles de manifestarse: personal, colectivo, comunitario o local, lo que tiene que estar contemplado en el sistema de relaciones de la estructura organizativa institucional que se establezca.

La tercera premisa es la armonización de todas las fuentes del desarrollo local o sea: el potencial de desarrollo de la localidad, así como las corrientes exógenas que a ella llegan, ya bien por los esquemas de desarrollo del presupuesto central o por las corrientes que la localidad sea capaz de captar por su gestión o por su atractividad, ya bien sea de las corrientes financieras que puedan emanar de los organismos de la administración central del Estado, como de organismos internacionales.

Para este propósito la estructura organizativa institucional local debe encontrarse adecuadamente preparada, lo que se logrará cuando los elementos estructurales que llevan a cabo la gestión de la estrategia de desarrollo puedan estar coordinados e interrelacionados integralmente, de manera que sean estimulados, controlados y dirigidos a los aspectos centrales de la estrategia de desarrollo local, que deberá ser un complemento de la estrategia que los niveles centrales elaboren para todos los territorios.

Como es lógico esto no se logra si los elementos estructurales de la administración local se encuentran aislados sectorialmente sin ningún tipo de integración, por ello no bastará con la definición de un plan estratégico territorial, sino que será necesario establecer una estructura organizativa de dirección que propicie esta integración.

Además, debe considerarse también gestionar las corrientes endógenas, las que se encontrarán latentes en todo el procesos de gestión del potencial de desarrollo de las corrientes exógenas, así como de las propias corrientes endógenas que se puedan reinvertir, ya que todo dependerá del nivel de coordinación que se logre entre los factores del sistemas local, mediante iniciativas locales que potencien la coordinación entre el elementos del potencial de desarrollo y de los objetivos e iniciativas que integren la estrategia de desarrollo local.

Para ello también tendrá que estar preparada la estructura organizativa institucional de la localidad, de manera que existan elementos encargados de estimular estos procesos e iniciativas que se generen a nivel local y se armonice la utilización de todos los factores de gestión del desarrollo desde la endogeneidad¹¹ (desde abajo, complementado con el que llega desde fuera del sistema territorial de la localidad) a partir de las sinergias que se produzcan en este proceso de gestión.

La premisa que plantea la necesidad de un equilibrio entre la gestión sectorial y espacial trae a colación otro aspecto importante a tener en cuenta en estos procesos de gestión del desarrollo local, y está relacionado con la racionalidad local de las decisiones que se produzcan de manera general a nivel central. Esto presupone el logro de un equilibrio entre la gestión del desarrollo sectorial y el espacial de la localidad, así como lograr una tendencia a la correspondencia entre las estrategias locales y las de las grandes empresas ubicadas en el territorio, de manera que estas puedan externalizar hacia el territorio, todo lo que les sea factible y esto se convierta en una fuente de sinergia para el desarrollo de la localidad y de la eficiencia de las grandes empresas.

Es necesario tener presente que las grandes empresas, cualquiera que sea su nivel de subordinación y su forma de propiedad, puede generar sobre el desarrollo local deformaciones estructurales (Vázquez-Barquero, 1999)¹² que la gestión local debe prevenir y tratar de contrarrestar, en la medida que lo permitan sus atribuciones y de común acuerdo con los niveles centrales, procurando que exista una convergencia entre las estrategias de desarrollo de las grandes empresas radicadas en el territorio y la estrategia de desarrollo local.

En la práctica de la gestión local en Cuba existen numerosos ejemplos de decisiones, que pareciendo racionales desde los niveles centrales de la economía, provocan deseconomías y proceder irracional desde el punto de vista económico a nivel local¹³.

¹¹ El término gestión desde la endogeneidad se utiliza, en este contexto, para designar a un proceso que parte de la capacidad y estructura interna del sistema regional para gestionar su propio desarrollo, pero integrado armónicamente con las otras fuentes del mismo, y crear condiciones para multiplicarlas sin significar que todo el desarrollo dependa del logro o no de la de la capacidad endógena.

¹² Este autor plantea que para caracterizar tal situación se pueden utilizar los planteamientos de la teoría de la dependencia (aquí cita a Furtado, 1964 y a Cardoso, 1970) en cuanto a que las regiones de la periferia requerían de la expansión de economías avanzadas como condicionante para su desarrollo. No obstante, debe tenerse presente que las regiones que asimilen inversiones o flujos de recursos externos deberán atender aspectos claves:

- Que las inversiones o empresas puedan convertirse en polos de crecimiento y no se conviertan en “enclaves” económicos, con escasos o ningún vínculo con el sistema productivo territorial.
- Que estas inversiones no se conviertan sólo en polos de absorción de los recursos empresariales locales, privándolos de la capacidad técnica que les permitiría encauzar su desarrollo y con ello el del territorio en su conjunto.
- Que estos flujos no ocupen una posición subordinada en cuanto a las inversiones en I + D y que éstas se realicen solamente en las casas matrices ubicadas fuera del territorio.

¹³ En el discurso del General de Ejército Raúl Castro en el acto por la efeméride del 26 de Julio, celebrado en la ciudad de Camagüey en 2007, comentó la experiencia de proyectos locales que buscan distribuir la leche fresca en las localidades productoras de este alimento, sin que sea necesario su traslado a las pasteurizadoras, generalmente ubicadas a decenas de kilómetros de la localidad donde se

La otra premisa toma en cuenta que los procesos de desarrollo articulados en la localidad se ejecuten utilizando racionalmente los recursos naturales, protegiendo el medio ambiente y mitigando los factores de riesgo; bien sea mediante proyectos de desarrollo encaminados a eliminar o disminuir las externalidades negativas producidas por el hombre en su relación con la naturaleza; o proyectos que disminuyan la vulnerabilidad ante los factores de riesgo medioambientales.

Resulta claro que la estructura organizativa institucional debe poseer mecanismos que integren esta dimensión, de manera que esta problemática del desarrollo no dependa sólo de la acción de un solo organismo que sectorialmente supervise el cumplimiento de las regulaciones establecidas, sino que integre una estructura en la que se atienda la explotación racional de los recursos naturales y se prevengan los factores de riesgo, de manera que se controlen los factores de vulnerabilidad que existan en el territorio.

Por ello reviste una significación especial la elaboración de proyectos o desarrollo de iniciativas locales, que sirvan para disminuir los factores de riesgo motivados por el grado de vulnerabilidad ambiental, relacionado con los diferentes eventos naturales que puedan afectar la actividad humana, así como los relacionados con los procesos de cambio climático.

Por último la *endogenización sistemática* de los procesos de gestión del desarrollo local se logra con la interrelación y coordinación permanente de los cuatro mecanismos esenciales del desarrollo endógeno (Vázquez-Barquero, 1999: 95), a saber, los sistemas productivos locales, los procesos de innovación así como el desarrollo y aprovechamiento de las posibilidades de las ciudades para producir sinergias, todo lo que se logra con un enriquecimiento de la estructura organizativa institucional, en correspondencia con la estrategia de desarrollo elaborada.

Por otra parte la endogenización del desarrollo se logrará en la misma medida en que se desarrollen iniciativas locales que tomen en consideración las premisas establecidas en las restantes variables que redondean la concepción del desarrollo local en Cuba y que estén encaminadas a incidir sobre los siguientes factores del mismo:

- Iniciativas para la creación de infraestructuras productivas y sociales, que generen recursos y posibilidades internas.
- Iniciativas para elevar el nivel tecnológico (de la producción, los servicios, la comercialización y la dirección) bajo el cual se desarrollan las producciones y servicios por cualquier vía.
- Iniciativas para elevación de la preparación de los trabajadores, técnicos, profesionales y cuadros de dirección.
- Iniciativas para mejorar la organización del proceso de gestión del desarrollo a nivel del municipio y enriquecer la estructura organizativa institucional.

consume el producto, lo que provoca un sobregasto de transportación y manipulación que se elimina si la distribución se realiza directamente. No significa que esto deba desencadenar una tendencia a socavar las entregas a los compromisos del balance nacional, para resolver los problemas locales; pero sí induce una reflexión coordinada de la gestión local con los niveles centrales, para buscar la racionalidad local de las decisiones tomadas centralmente (en este caso garantizar el balance nacional y pasteurizar la leche). Encontrar estas reservas de eficiencia y eficacia ha de ser una de las tareas primordiales de la gestión del desarrollo local.

- Iniciativas para la obtención de financiamientos descentralizados que puedan dedicarse a objetivos locales, en coordinación con los organismos rectores de esta actividad a nivel nacional.

Muchas de estas iniciativas se encuentran presente en múltiples experiencias empíricas con resultados satisfactorios que se desarrollan en diferentes municipios del país, entre las que se pueden mencionar como ejemplos: la Oficina de Gestión de Conocimientos y Proyectos de Desarrollo Local que existe en Placetas y otros municipios de la provincia de Villa Clara, las cuales vienen jugando un papel relevante en la gestión de proyectos de desarrollo e iniciativas para buscarle solución a problemas locales que constituyen desafíos del desarrollo en esas localidades.

Al respecto solo se puede apuntar que, si estas iniciativas de creación de este tipo de estructura organizativa institucional se llevara a cabo de manera generalizada en todos los municipios del país y estas estuvieran interconectadas a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se estaría empleando todo ese potencial sinérgico, como en ningún otro sistema socioeconómico se pudiera concebir. Esta tarea de integración sólo se puede lograr a través del accionar de los gobiernos locales. En este caso la interrelación se produce entre los procesos de innovación, con el desarrollo de los sistemas productivos y de servicios a la sociedad, a través de la creación de estas interfaces institucionales.

Otro ejemplo de esta riqueza institucional que pudieran poseer las localidades en Cuba, lo constituyen las Sedes Universitarias Municipales que deben avanzar a una integración a las tareas y proyectos que el municipio defina en su estrategia de desarrollo, desprovista de todo tipo de sectorialismo para, interconectadas igualmente a nivel nacional, elevar la eficacia de los sistemas locales.

En este caso la endogenización se produce por la interrelación de los procesos de innovación y producción científico técnica; los sistemas productivos y las ciudades. Un ejemplo fehaciente de esta situación es la superación posgraduada de técnicos, profesionales y directivos, potenciada en los municipios a partir de la utilización coordinada de todas estas sedes universitarias y los recursos materiales y humanos con que cuenta el municipio.

Finalmente se puede apuntar el funcionamiento, en las ciudades de alto valor patrimonial, de instituciones como las Oficinas de los Historiadores, en sus diferentes variantes, las que pueden integrarse armónicamente al proceso de gestión de los Órganos Locales, de manera que las primeras cumplan su objeto social y además de constituir un factor decisivo en el rescate del patrimonio cultural y edificado, se integren a la elevación del desarrollo económico y social de la localidad, a través de la estrategia de desarrollo del municipio. Esto también desprovisto de todo sectorialismo estéril, que pueda convertir a estas instituciones en amenazas para los procesos de desarrollo de los municipios.

De esta manera el proceso de gestión del desarrollo local por el órgano de administración de la localidad (Consejo de la Administración municipal) radica en la ejecución combinada de las funciones de dirección manejando todas estas variables de una manera sistémica.

En la concepción mostrada hasta aquí se han utilizado los elementos centrales de la teoría contemporánea del desarrollo local, para sintetizar un conjunto de premisas que se articulan con una definición de desarrollo local y con las exigencias de nuestro sistema socioeconómico y política económica actual, sobre la base de los resultados

científicos de más de diez años en el análisis de la gestión de los órganos locales de administración que, a su vez, ofrece la posibilidad de incorporar nuevos elementos y mecanismos en la medida que el entorno los exija y ofrezca la posibilidad de utilizarlos. Sobre esta concepción se establece un procedimiento que permite aplicar un sistema de transformaciones para lograr una nueva dinámica en los procesos de gestión del desarrollo local en los municipios.

Procedimiento para transformar la dinámica de la gestión del desarrollo local

A) Elaboración del plan estratégico territorial

Este procedimiento parte de la elaboración de un *plan estratégico territorial integrado* que describa hasta el más mínimo detalle la estrategia de desarrollo local del municipio; se complementa con un conjunto de transformaciones en la estructura organizativa e institucional del municipio, incluida la estructura de funcionamiento del Consejo de la Administración municipal y más adelante con el establecimiento de un sistema de control estratégico, que debe garantizar la retroalimentación necesaria de todo ese procesos de gestión.

Finalmente, este proceso de transformaciones se precisa con un cambio en los estilos de dirección, que potencie uno de los aspectos más requeridos en el funcionamiento de todo nuestro sistema de relaciones económicas y sociales: la motivación de las masas para que participen en los procesos de gestión del desarrollo local, de manera real, estable y creciente.

El plan estratégico territorial integrado debe elaborarse con la mayor precisión técnica posible, de manera que los decisores confíen realmente en él. Esto puede lograrse mediante la utilización de métodos estadísticos e instrumentos analíticos que le confieran mayor fiabilidad a los diagnósticos estratégicos territoriales,¹⁴ a los escenarios económicos y sociales y a los criterios de medida de los objetivos estratégicos (De Dios, 2004: 85).¹⁵ Resulta erróneo pensar que estos elementos técnicos dificultan la implementación práctica de la metodología y no ofrecen beneficio adicional.

¹⁴ El diagnóstico ejecutado en este caso partió del establecimiento y análisis multivariado de una base de datos provincial, abierta por todos los municipios, que recoge las dimensiones, variables e indicadores mediante los cuales se ha operacionalizado el concepto de desarrollo local. A dicha base de datos se le realizó un análisis de los componentes principales, de manera que se definieron los constructos con los que se caracterizó el estado del sistema territorial del municipio. El informe elaborado a partir de estos resultados, se debatió en el marco del ejercicio estratégico y fue sólo así que se definieron las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de los diagnósticos interno y externo para la proyección estratégica, las que constituyen la base de la determinación de los *temas estratégicos* y de los indicadores para efectuar con posterioridad el *control de premisas* y el *control de implementación* de esas estrategias. Estos diagnósticos vienen siendo ejecutados de manera general para la provincia de Camagüey y sus municipios desde el año 2001, habiéndose realizado para dos períodos trienales 2001-2003 y 2004-2007.

¹⁵ La determinación de las variables a incluir en los criterios de medida de los objetivos estratégicos territoriales se ha comenzado a establecer a partir de la elaboración de un sistema de ecuaciones estructurales, que permite tomar como tales a los indicadores de aquellas variables que mayor significación tengan en el logro de los objetivos propuestos.

Otro aspecto relevante en la elaboración del plan estratégico: su proyección trienal debe compatibilizar lo más posible con el plan anual de la economía y aunque los documentos que norman estos procedimientos a nivel nacional (Resoluciones Conjuntas MES-MEP)¹⁶ no contemplan la armonización metodológica de estos dos procesos, resulta de vital interés para ofrecerle realismo a la estrategia, ya que luego el presupuesto anual es asignado por el plan anual de la economía y no por el estratégico. Este proceder permitirá establecer la brecha financiera que existe entre las asignaciones centrales del presupuesto y las exigencias de la estrategia de desarrollo local, lo que sellará el carácter realista de la estrategia elaborada, sin lo cual la utilización de estas tecnologías tendrá un carácter formal y su establecimiento estará condenado al fracaso.

Otro elemento clave del proceso de planificación son los mapas estratégicos, pues permiten visualizar la estrategia y por ende implementarla; además, son la base para la determinación de los indicadores que contribuirán a formar, posteriormente, el Cuadro de Mando Integral del municipio y el sistema de control estratégico. Permitirán también que la tecnología utilizada deje de ser por objetivos solamente y pase a ser una dirección estratégica basada en valores.

Otro aspecto relevante del proceso de planificación es la determinación de las áreas de resultados clave, las que deben corresponderse lo más posible con las dimensiones definidas para el desarrollo local, de manera que sirvan de punto de partida para establecer los objetivos territoriales que se integrarán en ellas a través de diferentes mecanismos estructurales que permitan su integración territorial, ya que por su concepción desde arriba tienen generalmente un enfoque y contenidos sectoriales.

Por otra parte en el proceso de planificación estratégica deben diferenciarse los programas y proyectos de origen y financiamiento centralizado, de los locales; así, se establecerá claramente las fuentes de financiamiento de las estrategias elaboradas y los mecanismos organizativos requeridos para su ejecución. Es aquí donde a las localidades les resultaría de extraordinaria ayuda contar con convocatorias de financiamientos de proyectos y programas de desarrollo local, que libradas por los organismos de la administración del Estado y por el Ministerio de Economía y Planificación, pudieran entrar en procesos de licitación para que, sobre la base de su adecuada factibilidad económica, puedan convertirse en una fuente de financiamiento descentralizado.

B) Transformación de la estructura organizativa institucional

De esta forma se puede pasar a la transformación inicial de la estructura organizativa institucional, para lograr los instrumentos indispensables que permitan la aplicación de la concepción del desarrollo local, propuesta en el presente trabajo. Estos cambios estructurales deben propiciar elevados niveles de integración sectorial-territorial y mayor endogenización del desarrollo local. Para ello se pueden aprovechar al máximo las estructuras existentes y las experiencias ya aplicadas o en vías de aplicación que han mostrado efectividad en nuestro sistema.

Esto se lograría mediante la creación de comisiones o grupos de trabajo *ad hoc* que se asocien a las distintas áreas de resultados clave y gestionen los procesos de

¹⁶ A partir de la Resolución Conjunta MES-MEP No. 001/2001, se han establecido sistemáticamente las orientaciones para la ejecución de estos procesos de planeación estratégica.

integración territorial en las distintas dimensiones del desarrollo local, o sea: para la dimensión económica, a las funciones ya definidas de las comisiones territoriales,¹⁷ se les adicionará la de propiciar la coordinación territorial y el desarrollo de iniciativas locales según lo enumerado anteriormente; para la dimensión social y comunitaria, se les definirá a los grupos de trabajo comunitario las funciones de integrar en el desarrollo de la comunidad todos los objetivos que sectorialmente responden por diferentes aspectos del desarrollo social y comunitario (educación, salud, cultura, deportes, recreación, etc.)

De igual forma deberá ocurrir con las dimensiones científico-tecnológica y medioambiental, con lo que quedará modificada la estructura para hacerla corresponder con la estrategia definida; además de ello se deberá evaluar la conveniencia de enriquecer la estructura organizativa institucional del municipio, con comisiones u oficinas que, coordinadas por el Gobierno local, integren la gestión de conocimientos y tecnologías, que sectorialmente se realiza por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, las sedes universitarias municipales y otros organismos competentes. Igualmente ha de suceder con la integración de todo el sistema informativo del municipio alrededor de la Oficina Municipal de Estadísticas, para que el Cuadro de Mando Integral no se convierta en un mecanismo generador de estadísticas adicionales al sistema oficial (estadísticas negras) y funcione de manera ajustada para contribuir a la toma de decisiones locales.

Esta debe ser la transformación estructural mínima para iniciar la nueva dinámica que requiere la gestión del desarrollo local, la que además de contribuir a validar la concepción aportada, generará nuevas necesidades de transformaciones y nuevos mecanismos estructurales que permitan la mayor manifestación de las premisas enumeradas para la gestión del desarrollo local.

C) Definición de los sistemas de control

Resulta evidente que todas estas transformaciones requerirán que los sistemas de control también se transformen en sistemas de control estratégicos que permitan el control de: las premisas de la estrategia definida, la vigilancia del entorno y los procesos de implementación, a través de un sistema de indicadores y bases de datos que pongan en funcionamiento el Cuadro de Mando Integral del municipio, lo que se irá perfeccionando sistemáticamente.

D) Cambios en los estilos de dirección

Finalmente será necesario modificar los estilos de dirección de manera que provoque un cambio organizacional y se reafirme la particularidad de que la tecnología se base en valores. Existen numerosos ejemplos en nuestra sociedad que apuntan al estilo de dirección clave sin el cual la nueva dinámica del desarrollo local carecería de sentido y estaría basada solo en el tecnicismo. Ejemplos fundamentales son nuestro Comandante en Jefe y muchos cuadros del Partido y del Gobierno que han tenido éxito en su gestión, manteniendo el vínculo constante con las masas.

¹⁷ Las Comisiones Territoriales han sido creadas por la Resolución 2378 del ministro de Economía y Planificación y aunque en sus funciones no tiene definido explícitamente esta que se describe, tanto por su estructura como por los objetivos que persigue, la asignación de esta función constituiría un elemento importante de complemento sin que afecte sustancialmente los objetivos por las que fueron creadas.

Ahora bien, esto dicho así quedaría en una consigna atractiva, pero carente de sustento práctico. Resulta necesaria la creación de una estructura que se anticipe a la manifestación de los problemas y las deficiencias. Consistirá en un cuerpo de auditores por área de resultados clave, organizados por el Consejo de la Administración municipal que, profesionalmente o no, servirán de contrapartida a la verificación *in situ* de la eficiencia y eficacia del cumplimiento de las medidas adoptadas para la implementación de la estrategia. Esto permitirá la eliminación de las reuniones donde los directivos conocen los problemas por el informe de los responsables de su solución, sin ninguna contrapartida. Además, la presencia sistemática de los directivos en la base reforzará el carácter participativo en la gestión del desarrollo local y será una fuente de constante motivación de los verdaderos actores del desarrollo.

La particularidades de este proceso de transformaciones requieren de un proceso de validación, más allá de los elementos aportados por experiencias parciales de la realidad actual de los municipios en Cuba. Sólo se han descrito aquí las transformaciones mínimas que muestran una concepción que no requiere procesos de privatización ni cambios en la Constitución que conviertan a Cuba en una república federativa de municipios independientes.

Este trabajo llena un vacío que actualmente existe en la gestión del desarrollo local en Cuba.

Referencias

DE DIOS GONZÁLEZ, ANA: La integración territorial en la planificación del crecimiento económico. Una variante instrumental, tesis en opción al grado de Doctora en Ciencias, Facultad de Economía, Universidad de Camagüey, Cuba, 120 pp., 2004.

GAJ, L.: *Administração estratégica*, segunda ed., Ed. Ática, São Paulo, Brasil, 1993.

GAROLFI, G.: "Modelos locales de desarrollo", *Estudios Territoriales*, (22), 1994.

GONZÁLEZ FONTES, R.; ANA DE DIOS MARTÍNEZ Y R. MONTEJO: "La gestión del desarrollo regional en Cuba. Un enfoque desde la endogeneidad", *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, México, III (12) jul.-dic., 2002. (Puede encontrarse en www.redalyc.uaemex.mx.)

NORTH, DOUGLAS: *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, p.4, Cambridge University Press, U. K. 1998.

RICHARDSON, H: *Teorías del crecimiento regional*, Ed. Pirámide, España, 1977.

RODRÍGUEZ, CARLOS RAFAEL: *Letra con filo*, t. 2, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1983.

TODAROV, M.: *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, 3ra. ed., Ed. Revolucionaria, 1989.

VAZQUEZ BARQUERO, A.: *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Ed. Pirámide, Madrid, 1999.

_____ "Desarrollo endógeno y globalización, *Eure*, XXVI (79): 47-65, 2000.

_____ "El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España", *Estudios Territoriales*, (20), 1986.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, F. Guía para agentes. Desarrollo económico territorial, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla, España.

ALONSO, ALEMA Y ALODIA MARIA. "Desigualdades territoriales y desarrollo local. Consideraciones para Cuba", *Economía y Desarrollo*, La Habana, [edición especial], año XXXIV, 136: 150-168, 2004.

CARAVACA, I Y OTROS: Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía, Consejería Económica y Hacienda, Junta de Andalucía.

GRUZON CAMPORREDONDO, A. (comp.): *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Ed. Academia, La Habana, 2007.

JOHNSON, G. Y K. SCHOLLES, : *Dirección estratégica. Análisis de la estrategia de las organizaciones*, Ed. Closas Orcoyen, España, 1993.

KAPLAN, R. S. Y D. P. NORTON: *The Strategy Focused Organization*, Harvard Business School Publishing Corporation.

LEÓN SEGURA, CARMEN: "El desarrollo local en la globalización", *Economía y Desarrollo*, La Habana, [edición especial], Año XXXIV, 136: 11-31, 2004.

LUNA HUERTA, P Y OTROS: Investigación Delphi sobre la curricular, Universidad de Sevilla, España, 2006.

NARANJO DZIERZBO, EUNICE: "El desarrollo local y la competitividad en las prácticas internacionales", *Economía y Desarrollo*, La Habana, [edición especial], año XXXIV, 136: 32-54, 2004.

VAZQUEZ BARQUERO, A.: *Endogenous Development. Networking, Innovation, Institutions and Cities*,. Ed. Routledge Taylor & Francis Group, London, 2002.

_____. *Política económica local*, Ed. Pirámide, Madrid.

ZALDÍVAR PUIG, MARTHA: "Interacción entre competitividad empresarial y desarrollo local en las condiciones de la economía globalizada", *Economía y Desarrollo*, La Habana, [edición especial], año XXXIV, 136: 55-83, 2004.