

Implementación de la estrategia de desarrollo municipal, eje articulador del sistema de gestión del desarrollo local

Implementation of a Strategy for Municipal Development: Linchpin of Management System in Local Development

Dr. C. Ramón González Fontes

Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial (CEDET), Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Cuba. ramon.gonzalez@reduc.edu.cu

Resumen

Se demuestra que la estrategia de desarrollo local para los municipios cubanos es un elemento esencial del perfeccionamiento de la planificación a nivel territorial, si se utiliza una metodología para su implementación, que permite convertirla en el eje articulador del proceso de gestión del desarrollo local, utilizando presupuestos conceptuales que lo hacen corresponder con las exigencias de la actualización del modelo económico cubano. Se muestra así cómo los elementos del sistema de planes, asentados sectorialmente en el municipio, pueden articularse territorialmente y lograr, además, fomentar un sistema de relaciones horizontales, en correspondencia con el papel de los gobiernos y administraciones locales, en la gestión de su propio desarrollo. Esto se ejecuta a través del diseño y ejecución de un sistema de programas locales que, partiendo de los factores claves de éxito de la estrategia, logra describirla y escribirla en términos operativos, al materializar su implementación a través de planes de actividades, de acuerdo con la estructura que posea el municipio. Este resultado se ha aplicado con éxito en el municipio de Nuevitas lo que ha permitido mejorar notablemente la calidad de los

planes de actividades y lograr una adecuada organización y gestión del plan de desarrollo integral del municipio.

Palabras clave: estrategia de desarrollo, cobertura del plan, corrientes endógenas, participación, descentralización.

Abstract

It is proved that the strategy for local development of Cuban municipalities is an essential element of the improvement of planning at local level if the methodology used for its implementation permits to turn it into a linchpin in the process of local development management by means of the use of conceptual budgets that match the requirements for the updating of Cuba's economy model. It shows how planning-involved elements of the municipality's sectors can be articulated in the territory in order to ensure the promotion of a system of relationships that fit the role of local government and administrations in the management of its own development. It is performed throughout the design and implementation of a system of local programs based on key factors for a successful strategy, and manages to describe it in operational terms by means of business plans, according to the municipality structure. This result has been applied successfully in Nuevitas, Cuba, improving significantly the quality of activities, and achieving a proper organization and management of the Comprehensive Development Plan of the municipality.

Keywords: development strategy, plan hedge, endogenous trends, participation, decentralization.

Introducción

En los últimos años se han ejecutado análisis que mostraron la evidencia de múltiples aspectos de la vida económica y social del país y las localidades que

deben ser revisados y actualizados, pues muestran efectos que se encuentran lejos de los propósitos del sistema socioeconómico cubano.

Entre ellos se identifican aspectos tales como: existencia de tierras ociosas y bajos rendimientos agrícolas; inadecuada estructura del empleo y los salarios, así como de las formas organizativas y de propiedad, que no permiten mitigar el efecto de la generación de plantillas infladas en todas las esferas de la economía.

Se apreció, además, que la solución de estos problemas enfrenta fuertes limitantes, tales como: el trabajo no constituye la forma principal de obtención de ingresos de la población, a lo que se añaden las pocas facultades de las empresas y la baja iniciativa de los territorios para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico (PCC, 2011).

En estos procesos y efectos tiene gran incidencia la existencia de sistemas de dirección funcionales, que a escala nacional, tienen su materialización por sectores de la economía y constituyen el resultado de las patologías fundamentales de los mismos, que son: centralización y falta de movilidad (Strategor, 1993), lo que provoca la necesidad de que estos aspectos deban ser incluidos en los procesos de cambios planteados en los lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución.

Así se puede apreciar que esta tendencia funcional de estructurar las decisiones en los sistemas de dirección, se manifiesta hasta en la definición de las políticas delineadas para poner en marcha el proceso de cambio, tanto a nivel global, como hacia el interior de los organismos de la administración central del Estado (OACE), donde las tecnoestructuras no rebasan el limitado marco de la concepción vertical, y convierte su ejecutoria en portadoras del enfoque sectorial, generando constantemente parcelas que fragmentan los procesos directivos, limitando el carácter integrador de las decisiones.

Esta concepción funcional de funcionamiento de los sistema de dirección se encuentra tan arraigada que se erige en paradigma institucional, muy difícil de superar, y genera contraposiciones conceptuales que deben resolverse metodológicamente en el proceso de cambio, de manera que las políticas puedan

definir hasta dónde serán utilizadas cada una de las palancas de funcionamiento del sistema de gestión.

Ello plantea la necesidad de enfrentar las distintas manifestaciones de resistencia al cambio y, sobre todo, encontrar la forma de materializar, desde el punto de vista metodológico, las proporciones establecidas por la política entre conceptos como: la centralización y la descentralización; la planificación y el mercado; lo sectorial y lo territorial.

Desarrollo

Este trabajo limita su estudio al ámbito local, pudiéndose apreciar que los lineamientos han establecido cuáles serán las direcciones fundamentales de esas transformaciones, las que muestran tendencia al incremento de la participación del municipio en la gestión de su propio desarrollo, donde, aunque no se defina en ellos una política de desarrollo local, alrededor del 25 % tienen implicación en el fortalecimiento del papel de la localidad en la gestión de su propio desarrollo.

Esto muestra, por ejemplo: el otorgamiento de prerrogativas al municipio para la mitigación de los efectos de la política de reordenamiento laboral, al desarrollar políticas complementarias aplicadas localmente, como son: arrendamiento de tierras, ampliación del trabajo por cuenta propia, fortalecimiento de las cooperativas agropecuarias y creación de cooperativas en otros sectores, que simultáneamente permiten reducir la disponibilidad laboral y el volumen de área agrícola ociosa, además de que van teniendo influencia en el incremento de la productividad del trabajo. Todo ello a partir de la eficacia de la gestión local para la aplicación de dichas políticas.

También se pueden apreciar políticas encaminadas a generar fondos descentralizados a partir de la gestión de proyectos de iniciativas de desarrollo local, y por la captación de figuras tributarias para la gestión del gobierno local, que justifican y crean la necesidad de un mercado local, que viabilice la participación de actores emergentes, cuya actividad productiva o de servicios pueda cubrir localmente la brecha que las fuentes centralizadas no satisfacen y permita elevar la productividad del trabajo y el bienestar de la población.

Uno de los elementos esenciales de toda la política establecida para el cambio, radica en las transformaciones de que será objeto la planificación, que ha venido transformándose a partir del período de crisis que sobrevino a la desaparición del campo socialista, que provocó la inoperancia y desaparición de las metodologías de planificación ajustadas a la existencia del campo socialista y a las exigencias para la integración de sus economías en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).

No obstante, el nuevo diseño continúa otorgándole importancia vital a la planificación y su vigencia, lo que se evidencia cuando se plantea que: "El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y debe transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control. La planificación tendrá en cuenta el mercado, influyendo sobre el mismo y considerando sus características" (PCC, 2011, p.10).

Así, se aprecia que el alcance de estas transformaciones abarcará el sistema empresarial estatal, la actividad presupuestada, las asociaciones económicas internacionales, y regulará otras formas de gestión no estatales que se apliquen y será más objetiva en todos los niveles. Los nuevos métodos de planificación cambiarán las formas de control sobre la economía. La planificación territorial tendrá en cuenta también estas transformaciones (PCC, 2011).

Pero cuando se analiza el sistema de planes de la economía que inciden sobre el municipio, se aprecia que desde el punto de vista metodológico, carece de un instrumento que articule esos elementos en el territorio y posibilite al sistema de gestión asimilar el dinamismo requerido en las nuevas condiciones, sin renunciar a las posibilidades de lograr determinados niveles de regulación que no afecten el desempeño de los actores implicados, ya que se aprecia una madeja de metodologías cuyos mecanismos de coordinación no rebasan el ajuste mutuo, a través de un sistema de reuniones y conciliaciones que, paulatinamente, se van ejecutando a lo largo del proceso de elaboración de los planes, ajustes que, luego de elaborados, se tornan mucho más complicados de lograr en su etapa de ejecución.

Por ello resulta difícil apreciar la real importancia de las transformaciones que permitirán encontrar la necesaria articulación e integración horizontal; y otorgar el verdadero papel a la necesidad del empoderamiento de los gobiernos locales, como resultado de los procesos de descentralización, y que esto contribuya a fortalecer y viabilizar los cambios de la planificación.

Esto justifica la pertinencia de estudios como este, que tiene como objetivo profundizar en las bases del sistema de gestión del desarrollo local, para establecer los mecanismos organizativos que permitan perfeccionar el modelo de gestión local con la implementación de una estrategia de desarrollo, que pueda ser el eje articulador del sistema de planes de la economía y con ello, del sistema de gestión de los órganos locales de gobierno.

La gestión del desarrollo local, un proceso estratégico

La gestión del desarrollo local puede ser vista como la ejecución de las funciones directivas (planificación, organización, control y mando) encaminadas a lograr: un proceso localizado de cambio socio-económico continuado que, liderado por los gobiernos locales, integra y coordina la utilización de la riqueza de su potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos (exógenas y endógenas), para lograr el progreso de la localidad y posibilitar el bienestar del ser humano, en equilibrio con el entorno natural.¹ O sea, que como proceso, las acciones directivas van encaminadas al logro de la coordinación y la integración de las fuentes internas con las externas en las diferentes dimensiones (económica, social, ambiental, científico tecnológica y política) y como resultado busca el bienestar y el progreso en equilibrio con el entorno natural, de manera que sea sostenible.

En todos estos años se han ido delineando teóricamente una serie de particularidades que se deben tener en cuenta para definir teórica y metodológicamente los procesos de gestión del desarrollo local. Entre estas particularidades de la gestión del desarrollo local, se puede enunciar como una de las de mayor significación el hecho de que "la planificación constituye el eje articulador de todo el proceso de gestión del desarrollo local y

debe tener un carácter estratégico" (González, 2007, p. 51), en la que centraremos la atención, dados los objetivos de este trabajo.

Se conoce que la actualización del modelo económico cubano plantea la necesidad de efectuar cambios en el funcionamiento de la economía y la sociedad, sobre todo en la búsqueda de mecanismos que activen el desarrollo de las fuerzas productivas y se logren elevados niveles de motivación por los resultados de los procesos de trabajo, que garanticen la creciente dedicación a la actividad laboral, como la forma principal del logro del bienestar personal, colectivo y social.

Para ello se plantea la necesidad de diversificar las formas organizativas y de propiedad que participan en la producción y los servicios, lo que sin dudas genera el fomento de centros de interés que buscan la forma de elevar sus resultados y beneficios.

Así pues, resulta necesario partir del reconocimiento de que los mecanismos de funcionamiento de la economía, tales como la planificación, no deben identificarse sólo con una técnica determinada de funcionamiento del sistema, sino que a nivel de toda la economía constituye, esencialmente, una expresión de la forma en que se distribuye el poder económico y político en una sociedad que aspira a establecer el socialismo como sistema socio económico. Por ello, en el socialismo la planificación es, ante todo, el modo en que se manifiestan los intereses más generales de la sociedad. Por ello, si esta forma de distribución va a ser combinada con el mercado, es necesario que desde el punto de vista metodológico, la planificación en sí misma establezca los mecanismos que le permitan continuar siendo la forma en que se manifiestan los intereses generales de la sociedad, pero le posibilite, además, manifestar las formas organizativas y de propiedad que requieren de determinados grados de autonomía en su ejecutoria y de descentralización en los esquemas financieros que utilizan, para canalizar su influencia en los cambios requeridos en el sistema socio económico.

El hecho de que estos cambios se materialicen hacia las localidades, refuerza la necesidad de que la planificación, a ese nivel, se convierta en el eje articulador de todo el sistema de gestión en los municipios, pero con la suficiente flexibilidad

para que el mercado se pueda manifestar y el trabajo sea reconocido como la vía principal de obtención de los recursos necesarios para la subsistencia y el desarrollo de las personas.

El otro ángulo de esta particularidad radica en la necesidad de que la planificación tenga carácter estratégico en las localidades, lo que se justifica por la esencia misma del enfoque estratégico en los sistemas de gestión, pues los procesos de gestión del desarrollo local que en ella se llevan a cabo, son imposibles de alcanzar si no se realizan en equilibrio con los cambios del entorno, lo que se garantiza porque la gestión estratégica utiliza instrumentos, técnicas y métodos para evitar el fracaso provocado por la obsolescencia e inadecuación ambiental de las decisiones organizacionales, lo que constituye la esencia del enfoque estratégico de la gestión (Gaj, 1993).

La necesidad de este enfoque se refuerza si se tiene en cuenta que el municipio cubano se encuentra inmerso en un proceso de actualización de su modelo de gestión, en el cual las exigencias de los cambios en el sistema institucional, exigen elevada capacidad de adaptación a ellos.

Además, el hecho de que la planificación haya ido recuperando en sus metodologías el enfoque plurianual; vaya incluyendo el mediano plazo como horizonte de planificación (los planes o programas de desarrollo integrales); que estos se basen, fundamentalmente, en la prospectiva estratégica y se definan a partir de la estrategia general de desarrollo del país, refuerza aún más la necesidad de que el sistema de gestión del desarrollo local tenga también enfoque estratégico.

Surge así la necesidad de establecer los mecanismos organizativos que permitan a las nuevas metodologías de planificación: asimilar este enfoque estratégico; superar los enfoques sectoriales de los sistemas de gestión y combinar el enfoque estrictamente vertical-sectorial, con uno horizontal-territorial, que posibilite materializar los niveles de descentralización que la política determine, y sea lo suficientemente flexible para dar cabida a relaciones de mercado que dinamicen el sistema económico territorial, introduciendo relaciones económicas territoriales

que complementen los vacíos que las corrientes sectoriales de recursos no pueden llenar adecuadamente.

El sistema de planificación estratégica en el territorio

Para caracterizar adecuadamente el sistema de planificación estratégica en la localidad (municipio) es necesario encontrar una forma conveniente de operacionalizar todo el contenido conceptual del término estrategia, expresándola de la manera más general posible para no apresarlo en un contenido netamente empresarial y de competitividad, o militar y de enfrentamiento a fuerzas enemigas, por ello tomaremos el criterio de Norton y Kaplan (2000), quienes definen la estrategia como hipótesis que se valida contantemente en la práctica y que plantea por definición una cadena de relaciones causa-efecto, que cuando se coordinan en el proceso de gestión, posibilitan lograr el objetivo que le dio origen (Kaplan y Norton, 2000).

Asumir esta concepción nos permitirá aplicar operativamente este criterio en los distintos momentos del proceso de gestión, lo que permite sobre todo visualizar y describir la estrategia, para luego escribirla en términos operativos al momento de su implementación. Al definir la gestión estratégica como proceso Guerra y Navas (2007) identifican tres etapas: a) análisis estratégico b) formulación de la estrategia y c) implementación.

En el caso de los municipios, la implementación constituye el mecanismo organizativo que sirve para describir la estrategia; o sea, hacerla comprensible para todos, de manera que cada actor pueda comprender el lugar que ocupa en su gestión y los aspectos que dependerán de su desempeño individual, para luego escribirla en términos operativos, lo que permite vincular la estrategia con el sistema de gestión operativa del desarrollo local en el municipio, a través de un sistema de programas, proyectos y planes de acción locales que luego serán controlados y resultarán, además, el mecanismo articulador fundamental de todos los esfuerzos sectoriales, de los diferentes elementos del sistema de planes y de todos los objetivos que sectorialmente inciden en el territorio del municipio.

Esto permite, además, lograr la complementación local, en términos de recursos y de políticas, a todo lo que de manera centralizada se define para el territorio.

El punto de partida de la implementación son las áreas de resultados y los factores clave de éxito, que determinan las distintas relaciones de causa-efecto que deben ejecutarse para lograr los objetivos y metas. Así pues, si se ve el municipio con enfoque de sistema, se puede apreciar que la formulación del plan estratégico se ejecuta tanto en la etapa del largo plazo, el mediano plazo y de forma corriente (anual), ya que depende de la estrategia general asumida por el país y del papel otorgado al territorio en el concierto nacional.

En este sentido, se ha trabajado en la elaboración de la planificación a mediano plazo con la definición de lo que se ha denominado plan o programa de desarrollo integral del municipio,² que plantea un plan de inversiones en y para el municipio, que al indicar la armonización del plan de la economía con el Plan de Ordenamiento Físico Territorial, induce los mecanismos para la integración de todo el sistema de planes que inciden sobre el municipio.

Con esta información y tomando en consideración un análisis de los factores del desarrollo local predominantes en el municipio, como demuestra De Dios y González (2015) se podrá operacionalizar la visión en un conjunto de objetivos estratégicos territoriales, a los cuales se les puede establecer el grado de consecución a todo lo largo del horizonte de planificación dando lugar a los objetivos estratégicos anuales, con sus criterios de medida para los consejos de la administración municipales (CAM), los que constituyen la base para la planificación corriente (anual) y se materializa territorialmente a través de lo que se conoce como planes territoriales, los que sin abandonar el enfoque sectorial resumen todo el proceso inversionista que se ejecuta territorialmente y los resultados que estas inversiones proporcionarán sobre la economía y sociedad territorial.

Todos estos elementos constituyen, sin lugar a dudas, la definición o elección de la estrategia de desarrollo del municipio, lo que Navas y Guerra (2007) identifican como formulación de la estrategia y con ello dará inicio al proceso de implementación.

Sin embargo, es aquí donde se produce el gran vacío metodológico del sistema de planificación, ya que organizativamente no se define adecuadamente a través de qué mecanismos se ejecutará la integración y armonización territorial de todo ese sistema de planes dentro del sistema de gestión, de manera que supere el paradigma sectorial, quedando a la capacidad organizativa de las administraciones locales sin que existan mecanismos que clarifiquen y menos aun expliquen, cómo se gestionará operativamente esa estrategia.

Esto provoca que prime el enfoque sectorial, por los esfuerzos que cada OACE ejecuta en los territorios, quienes, dados los altos niveles de centralización existente, y el enfoque funcional de las decisiones, establecen cómo, de forma parcelada, se deberán gestionar los procesos y recursos definidos por el plan y que son responsabilidad de su organismo. Este es el origen de que no se pueda romper el mencionado paradigma sectorial de la dirección centralizada y que los problemas en los territorios se vean de manera parcelada y dificulten sobre manera el fomento de las relaciones horizontales.

Ya en la metodología de elaboración del Plan de Desarrollo Integral (PDI) del municipio, se reconoce la necesidad de una estrategia de desarrollo endógeno (Duverger y Castro, 2012); sin embargo, desde el punto de vista metodológico, este reconocimiento se realiza de forma marginal; no incorporada como mecanismo de la planificación y sin reconocer la necesidad de que el gobierno local ejerza el liderazgo de su propio desarrollo, sino que se le otorga esa capacidad a la población local y no se define el lugar que la administración local ha de ocupar en la definición e implementación de tal estrategia.

Además, en la metodología del PDI se manifiesta también, de manera palpable, el apego al paradigma vertical-sectorial, pues dicho plan y su metodología se conciben para una gestión básicamente sectorial, ya que inclusive lo local se ejecuta con perspectiva sectorial o desde los sectores. Se omite además, la posibilidad de ofrecer otra dinámica a dicho plan y al resto del sistema de planes de la economía que lo acompañan, los cuales no poseen ningún elemento que los articule e integre, ya que se declara explícitamente que el PDI del municipio es un mecanismo de gestión del Plan de Ordenamiento Físico Territorial, debiendo ser un programa de la estrategia de desarrollo del municipio.

Se reafirma así que este sistema de relaciones de planificación carecen de mecanismos que los articulen, al ser definidos metodológicamente y gestionados por distintos organismos globales (de la tecno estructura global de la economía: Planificación Física, Economía y Planificación, Finanzas y Precios, etc.), que actúan como sistemas independientes de la dirección funcional centralizada y sin claridad de cuáles son los rasgos distintivos de la política que regirá la gestión del desarrollo local, pues esta no existe como tal, de manera explícita y estructurada.

Es así como la mencionada estrategia constituye, desde el punto de vista organizativo, un mecanismo que desde la planificación, sirva de eje articulador del sistema de dirección, al desarrollar un sistema de relaciones horizontales que propicien las relaciones territoriales, transformen el mencionado paradigma institucional y logren establecerse los mecanismos que combinen las relaciones y decisiones centralizadas que se materializan de forma sectorial en el municipio, con un sistema de relaciones horizontales que se materialicen de forma territorial, en correspondencia con la correlación que deba existir entre centralización y descentralización y planificación y mercado, definida por la política, para lo cual resulta imprescindible analizar la cobertura ofrecida por el plan a la visión de cada año del periodo que se planifica.

El análisis de cobertura de las estrategias de desarrollo local, ocupa un lugar importante en la gestión del desarrollo local, pues se ejecuta sobre la base de un determinado nivel de descentralización organizativa y financiera, que institucionalmente pone en manos de los OLPP la posibilidad de ejecutar acciones por su iniciativa y nivel de coordinación, a partir de los fondos de desarrollo local que se logren captar por las diferentes vías establecidas y son compatibilizados por el plan.

Esto permitirá desarrollar, con la participación de los actores locales, un conjunto de iniciativas, actividades y resultados, para complementar aquellas que llegan al territorio por la vía sectorial, pero que no logran satisfacer de manera particular y específica las necesidades existentes en el territorio y que, sin embargo, responden a su visión a mediano plazo. El análisis de cobertura de la estrategia permite establecer la brecha que debe ser asumida por los fondos de desarrollo local.

De lo planteado se desprende que esta descentralización constituye un elemento de singular importancia para potenciar la capacidad de gestión de las autoridades locales, lo que debe elevar sustancialmente su liderazgo, pues obliga a las autoridades locales a desplegar un proceso participativo para determinar cómo las asignaciones sectoriales y de cobertura centralizada deberían ser complementadas y con qué prioridades, para lograr que las necesidades particulares insatisfechas puedan ser cubiertas o al menos mitigadas por la gestión del desarrollo local.

Así pues, las diferentes corrientes de recursos asignados centralizadamente al territorio, garantizan un nivel de cobertura que responde a la frontera de posibilidades de producción que establece el plan para un periodo determinado. Con ello el plan procura que los esfuerzos para lograr un crecimiento económico recaigan sobre aquellos aspectos en los que mayor rendimiento va a alcanzar y más beneficio proporcione de la forma más equitativa posible. Estas asignaciones centralizadas buscan influir en la nivelación de los ritmos de desarrollo de los diferentes territorios del país.

Por ello, la cobertura nunca puede representar el mismo nivel de satisfacción de las necesidades de las diferentes localidades, debido a las disimilitudes existentes entre los distintos territorios, sus potenciales de desarrollo y el nivel de sus visiones a mediano plazo. El problema va más allá de los intentos por nivelar los ritmos de crecimiento, ya que siempre existirán diferencias entre los distintos territorios, que implicarán que la brecha entre la satisfacción que proporciona el plan con su nivel de cobertura centralizado y las necesidades particulares de cada territorio, sea diferente dada su visión y su punto de partida para la misma.

Uno de los papeles principales de la gestión del desarrollo local será determinar estas diferencias territoriales de cada localidad, para actuar en consecuencia con ellas y elevar el bienestar y el progreso en correspondencia con las especificidades de cada territorio, a partir de un fondo de desarrollo local generado en el mismo. En el logro de este propósito desempeña un papel primordial el análisis de la cobertura del plan de la economía para cada año en el horizonte de planificación, que dará una medida de la magnitud que deban tener

los mercados mayoristas en cada territorio y que se desarrollen a partir de las posibilidades de estos y el apoyo del plan centralizado.

Análisis de cobertura del plan

Se puede definir el análisis de cobertura como la conciliación anual de la visión, que viene dada por los propósitos definidos que el municipio debe alcanzar como: el bienestar³ visionado (Rodríguez y Montoya, 2013), que objetivamente debe alcanzar la población residente en su sistema de asentamientos; el progreso que debe experimentar el sistema organizacional residente y los recursos procedentes de la vía sectorial contemplados en el plan de la economía que representan la cobertura ofrecida por este.

El resultado de esta conciliación debe ofrecer para el año que se planifica qué acontecimientos, necesidades de la población y problemas productivos constituyen brechas no cubiertas por el plan de la economía que debiera resolver la planificación local, con iniciativas que mitiguen los efectos o impactos de determinado acontecimiento a nivel territorial; lo que se puede representar por la expresión:

$$Bncp = V -$$

Donde: Bncp brecha no cubierta por el plan en el año que se planifica; V magnitudes de los indicadores de medida de los diferentes objetivos que forman la visión; Ncp será el nivel de cobertura que proporciona el plan del año. Estos acontecimientos pueden ser de diversa índole, entre los que se encuentran:

o En el sistema organizacional: pueden ser capacidades no aprovechadas a cabalidad por las empresas, de acuerdo con la dinámica del plan empresarial definido sectorialmente (excedentes, residuos, subproductos o externalidades que implican posibilidades de iniciativas para mejorar infraestructuras, proyectos descentralizados ya existentes, formas de encadenamientos en los que se produzcan vacíos relacionales que limiten el aprovechamiento del potencial sinérgico de las aglomeraciones productivas existentes y que permitan elevar la

producción y los rendimientos, explotando el potencial sinérgico) (Madruga y González, 2015).

o En el sistema de asentamientos: pueden ser necesidades no cubiertas por las normativas establecidas centralmente; necesidades de atención, con afectaciones por la ampliación de área de atención de los sistema sectoriales de atención primario y comunitario (salud, cultura, deportes); mejorías de la infraestructura de la comunidad (puntos de venta, sectores de la PNR, consultorios, centros de rehabilitación, huertos medicinales y dispensarios, agricultura urbana, etc.); apoyo a iniciativas comunitarias que responden a problemas en el sistema de asentamientos sin respuesta cabal en la acción sectorial, sino que requieren la acción coordinada de varios actores sectoriales que pueden contribuir a su solución (Ejemplo: la vivienda, acueductos, hidrología y comunales, interrelacionados por la administración local en la solución de problemas como los del agua potable de edificios multifamiliares).

o En el medioambiente: afectaciones no atendidas en contaminación (tratamiento de residuales, control de vectores, higienes comunitaria, etc.) o en peligro, vulnerabilidad y riesgos, regulaciones no atendidas por las entidades sectoriales).

La solución de estos problemas permite incluir en los programas locales, proyectos o acciones que pueden ser financiadas localmente y ejecutadas por determinados actores de la sociedad territorial, en base al sistema de prioridades establecido. Estas corrientes financieras pueden tener su origen en fuentes que alimenten el fondo descentralizado para el desarrollo local por cualquiera de las vías establecidas por el sistema institucional.

Este análisis es indispensable pues establece a priori las necesidades que deben ser cubiertas por la acción local, ya identificadas desde los diagnósticos. Por ello es el antídoto fundamental para eliminar la incertidumbre de los gobiernos y administraciones locales en la manera de utilizar un financiamiento descentralizado. Sin embargo, es necesario determinar con transparencia el sistema de prioridades para solucionar estos problemas.

Esta acción constituye el primer paso hacia la implementación de la estrategia y crea las condiciones para que el plan defina en qué medida la gestión horizontal (territorial-descentralizada) debe complementar a la gestión sectorial (sectorial-centralizada), pues a partir de este análisis se determina la magnitud de recursos locales que completarán la acción sectorial, la cual podrá estar incluida en el plan del año a través de proyectos de iniciativas municipales de desarrollo local aprobados desde el año anterior, o encontrarse en la cartera de proyectos para presentar al plan del próximo año, o cuales serán aquellas acciones que se puedan gestionar descentralizadamente, a partir del potencial del mercado local o porque no requieran de recursos previstos en el plan.

Es decir, la primera parte del análisis de cobertura estará dirigida a ubicar estas acciones en programas de trabajo de entidades del territorio. El gobierno local se encargará de controlar su ejecución y así garantizar la eficiencia y eficacia del sistema territorial.

Con este análisis estarán dadas todas las condiciones para implementar la estrategia de desarrollo local, de manera que se dé respuesta a la integración horizontal de los objetivos sectoriales, según las particularidades del territorio y se complemente con el esfuerzo local, en aquellos aspectos que la cobertura no logre asumir por el plan centralizado en cualquiera de las dimensiones del desarrollo.

De esta forma, se logrará que los esfuerzos sectoriales se integren entre sí y con los esfuerzos locales para solucionar los problemas productivos, de servicios, sociales y medioambientales a los que se enfrenta el territorio, coordinando los esfuerzos y desplegando todo el potencial sinérgico latente en el sistema de relaciones. Este es uno de los elementos más importantes que permite el análisis, o sea, la integración de lo sectorial entre sí y lo sectorial con lo local, lo cual se logra con la implementación de la estrategia.

La implementación de la estrategia de desarrollo local

El proceso de implementación de cualquier estrategia tiene profundo contenido organizativo y debe seguir un conjunto de pasos metodológicos que permitan

describirla adecuadamente a través de sus áreas y factores claves de éxito y luego a partir de estos operacionalizarla, para que pueda ser explicada y argumentada por cada uno de los actores responsables de gestionarla y puedan desarrollar las relaciones causales para alcanzar los objetivos previstos en su diseño (Norton y Kaplan, 2009: 81)

Para ello se deben ejecutar los siguientes pasos metodológicos:

1. Determinar los elementos claves para describir la implementación.
 - a. Áreas de resultados clave de la estrategia y las relaciones de causa-efecto que en ellas se presentan.
 - b. Factores clave de éxito de cada área y las relaciones internas de causa-efecto que internamente representan.
2. Diseñar el sistema de programas, proyectos y planes de acción con sus presupuestos que permitirán escribirla en términos operativos, a partir de sus factores y áreas de resultados clave.
3. Asignación de estos programas a los elementos de la estructura organizativa encargados de gestionarlos, como programas independientes o integrados por objetivos más generales y abarcadores en función de la estructura organizativa diseñada para cada municipio, los cuales serán reflejados por los planes de actividades establecidos por el sistema institucional.⁴

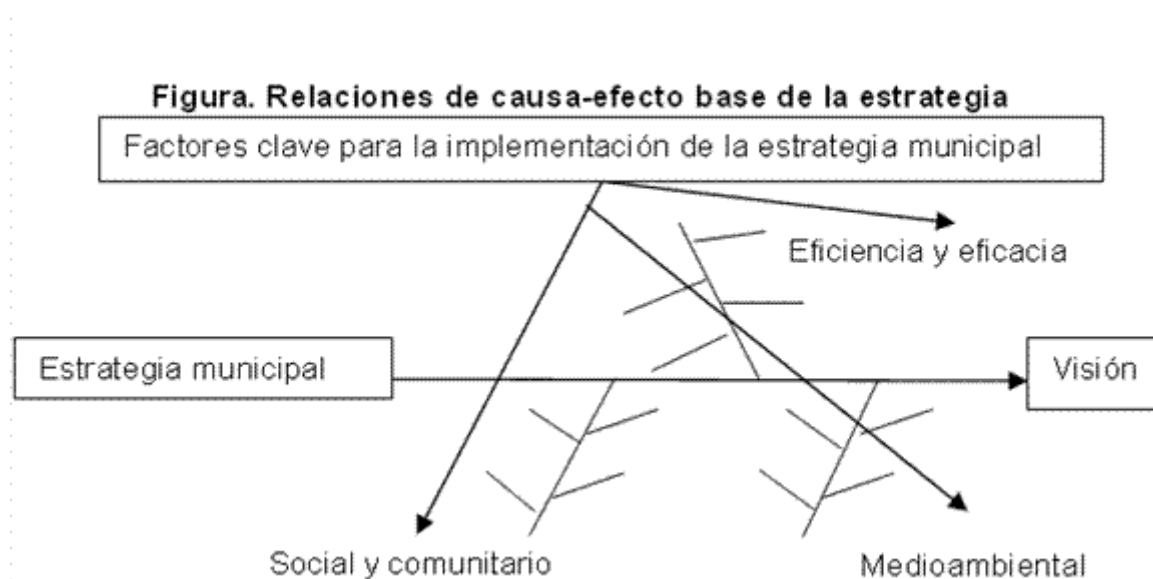
Estos pasos se han ejecutado experimentalmente en los municipios donde se ha implementado la estrategia de desarrollo como eje articulador del sistema de planes, elemento indispensable para introducir la planificación a mediano plazo como parte del proceso de actualización del modelo económico cubano.

Así pues, existen criterios generales vinculados al sistema objeto de estudio, que pueden establecer una guía general para definir dichos temas y además, porque la práctica de algunos municipios donde experimentalmente se han establecido establecer las estrategias como mecanismo de gestión, aconseja que se utilicen las dimensiones del desarrollo utilizadas para el diagnóstico del sistema territorial,

ya que esto garantizará un análisis en correspondencia con las particularidades del sistema territorial y de las relaciones que en él se producen.

De esta manera, en los municipios en los que se ha aplicado esta metodología se han utilizado tres temas estratégicos, uno para cada área de resultados clave: temas estratégico I: la eficiencia y eficacia del sistema territorial, pues refleja los elementos claves para gestionar la dimensión económica del desarrollo y su influencia en el resto de los aspectos que lo definen; tema estratégico II, el desarrollo social y comunitario; refleja toda la problemática social de los asentamientos y sus comunidades. Aquí resulta importante el nivel de síntesis logrado en la actividad social, ya que la subdivisión en mayor número de dimensiones perjudica el carácter integrador de estos planes e induce la tendencia a sectorializar los problemas sociales, y por último el tema estratégico III, dedicado a la dimensión medioambiental.

Como ya se dijo, el propósito central de la definición de estos temas y de la descripción de la estrategia radica, en gran medida, en el grado de participación que se alcance. Es por ello que por cualquier vía (teórica o empírica a través de métodos estadísticos) que se efectúe esta u otras definiciones, deben ser tomadas como preliminares y llevadas a un trabajo en grupo en el cual, a través de un análisis de causa-efecto, se confirmen las apreciaciones realizadas como se muestra en la Fig.



Así se define un sistema de relaciones causales de diferentes niveles organizativos que permiten estructurar la implementación de la estrategia para cada uno de estos niveles, como muestra la tabla.

Tabla. Estructura de implementación de la estrategia general de desarrollo del municipio

Tabla. Estructura de implementación de la estrategia general de desarrollo del municipio					
Tema Estratégico 1		Tema Estratégico 2		Tema Estratégico m	
Eficiencia y Eficacia del Sistema Territorial		Desarrollo Social y Comunitario		Equilibrio Medioambiental	
Factor clave 1.1	Factor clave 1.n	Factor clave 2.1	Factor clave 2.n	Factor clave m.1	Factor clave m.n

Finalmente el proceso de definición de las funciones debe continuar su curso, repitiendo este análisis de manera reiterativa, sólo que entonces se analizan por separado cada una de los temas y en ellos se buscan los factores clave de éxito para lograr los objetivos en cada uno de ellos.

Este paso constituye un momento clave, pues con ello debe quedar descrita la estrategia en sus temas y en el sistema de factores clave de éxito. Debe apreciarse que cada uno de estos elementos puede vincularse como funciones estratégicas al desempeño de determinados actores o conjunto de actores y que en la medida que tenga mayor nivel de integración, más se acercarán a reflejar los problemas que en la dinámica del sistema territorial se manifiestan, sin que tenga que ofrecérsele un enfoque sectorial a su descripción y solución.

A partir de aquí la implementación se completa con las dos restantes etapas, o sea, elaborando el sistema de programas, proyectos, planes de acción y presupuestos para acometer esa estrategia de manera operativa, y asignando estos a los responsables de su ejecución. Es aquí donde se debe confeccionar un sistema ajustado a la estructura y condiciones de cada municipio.

El elemento que discrimine la cantidad de programas que se deban elaborar, dependerá de las particularidades y complejidad de cada municipio, por lo que se reconoce que en la medida que se integren más los objetivos a los que responden los factores clave, más complejo y abarcador será el programa en su

composición; sin embargo, será menor la cantidad de programas que deberá gestionarse y viceversa.

En el caso del municipio Nuevitas donde ha sido aplicada íntegramente esta metodología, se definieron preliminarmente 18 factores clave de éxito en los tres temas estratégicos, pero luego se convirtieron en 12 programas integradores y 8 objetivos estratégicos para garantizar la visión del municipio.

En este caso, la descripción de la estrategia se logró a través de 3 temas estratégicos y 18 factores clave de éxito, los cuales son asimilados por la estructura del municipio lo que les permitió escribirla en 11 programas para alcanzar 5 objetivos estratégicos. La estructura lograda para este municipio en particular, puede ser asimilada por cualquier otro, pero acorde a la complejidad del municipio y a las posibilidades de su aparato administrativo, lo que reafirma que la gestión estratégica del desarrollo local se materializa a través de la gestión de programas.

La gestión de programas es un marco más amplio del que incluye la gestión de proyectos, como medio para cumplir los planes y objetivos estratégicos establecidos para el territorio en general. Las estrategias generales y los proyectos desarrollados en el marco de la gestión de programas, atraviesan diversas funciones del territorio y se materializan a través de las administraciones locales.

A los distintos factores clave les corresponderán determinados programas, estructurados de forma flexible, para que se puedan mover en correspondencia con la estructura organizativa territorial.

Por ello, estos procesos de gestión de los programas podrán materializar en términos operativos las estrategias del territorio, de manera que desplieguen toda su capacidad de coordinación, de interrelacionar los distintos actores, organizaciones y sectores que se requieran para ofrecer solución eficiente y eficaz a los problemas que plantean los procesos de desarrollo de la localidad y extraer los mayores resultados al desplegar toda la capacidad sinérgica que existe latente en el territorio.

Es por ello que a diferencia de la gestión de proyectos, la cual se centra únicamente en un objetivo de una sola vez, la gestión de programa tiene un enfoque jerárquico más amplio, y cuenta con diferentes equipos trabajando en la asignación, utilización y dirección de los recursos que llegan o se generan en el territorio utilizándolos de forma cruzada. Esto implica un enfoque sistémico, que quizá requiera la modificación de un proyecto afectando a otro, en aras de maximizar el objetivo común y compartir el riesgo.

Como se argumenta en la teoría, la gestión de programas es un puente entre las estrategias y la gestión de proyectos específicos que buscan cambiar la realidad en beneficio del bienestar y el progreso en la localidad.

Así se puede apreciar que cada uno de esos programas cumplen una función integradora en la estrategia o el logro de efectos sinérgicos y de complemento de políticas y esfuerzos sectoriales, y sirve de base para la elaboración de los planes de actividades del sistema de trabajo del consejo de la administración del municipio, lo que fue ejecutado en Nuevitas y al ser evaluado, ofreció resultados muy positivos en su estructura, profundidad y grado de preparación, lo que permite concluir lo siguiente:

Conclusiones

- La estrategia de desarrollo local es un elemento esencial del perfeccionamiento de la planificación a nivel territorial, y la metodología de su implementación debe convertirla en el eje articulador del proceso de gestión del desarrollo local, utilizando presupuestos conceptuales en correspondencia con las exigencias de la actualización del modelo económico cubano.
- El análisis de cobertura es indispensable para establecer la brecha que debe ser cubierta localmente, lo que constituye una guía para la planificación local y la utilización de las fuentes descentralizadas de financiamiento.
- El sistema de programas locales permite articular los objetivos sectoriales que actúan sobre el territorio y estructurar el mecanismo de organización y gestión del plan de desarrollo integral del municipio; además, ofrece similares condiciones para la articulación de otros planes y propósitos como la gestión financiera del

territorio; la gestión de iniciativas locales en busca de financiamiento y la gestión del conocimiento en el territorio. La elaboración de los programas constituyen un elemento indispensable para la elaboración de los planes de actividades del municipio en correspondencia con la estructura organizativa que el mismo posea.

Notas

1 Este concepto es ampliamente debatido en González, De Dios, y Montejo (2002) y González (2007). El fracaso del modelo neoliberal ha despertado algunas polémicas acerca de la imposibilidad de hablar de procesos de desarrollo a nivel nacional como contraposición de estos enfoques, queriendo reducirlo todo al desarrollo local. Sin embargo, es necesario reconocer que el desarrollo local va íntimamente ligado al potencial de desarrollo que cada territorio posee y que, en algunos casos, las corrientes exógenas que provienen de los circuitos de redistribución provenientes de procesos de desarrollo nacionales y globales, son indispensables para alcanzar procesos de desarrollo y de los cuales las corrientes endógenas, son sólo un complemento de lo que proviene de la nación.

2 La metodología de elaboración del plan de desarrollo integral de los municipios fue elaborado en el año 2012 por el Instituto de Planificación Física, y aunque fue elaborado por este organismo con carácter sectorial y para erigirse en un mecanismo de gestión del Plan General de Ordenamiento Físico-Territorial, ha mostrado una vía importante de la planificación a mediano plazo y a escala local, que le permite asimilar mecanismos de implementación para lograr la armonización de las políticas y flujos de recursos desde los sectores de la economía, con los flujos de recursos locales que se gestionan y distribuyen horizontalmente, así como implementar acciones que puedan complementar las políticas nacionales. Con posterioridad se ha comenzado a denominar este mecanismo como el Programa de Desarrollo Integral, a partir de la experiencia de su aplicación en el municipio de Mayarí.

3 El bienestar constituye un estado definido a partir de las percepciones de las personas en cuanto al grado en que logra satisfacer sus necesidades y puede ser de tres niveles: El "bienestar deseado" que constituye la máxima aspiración en cuanto a la percepción de satisfacción y logra abarcar todos los niveles desde la

satisfacción a las necesidades primarias hasta el nivel más sofisticado de satisfacción de estas necesidades. A otro nivel se encuentra el "bienestar visionado", el cual tiene como punto de partida el bienestar deseado, pero que se define teniendo en cuenta las posibilidades que tiene la sociedad de lograr un determinado grado de satisfacción de las necesidades, tomando en consideración la frontera de posibilidades de producción definida por el plan para el territorio, dada la coyuntura económica existente para el período que se planifica y por último el "bienestar percibido" que es la valoración de los miembros de la comunidad de la medida en que son satisfechas las necesidades que se habían visionado e iban a ser satisfechas tanto cuantitativa como cualitativamente por los resultados de la administración local y por la cual debe luchar.

4 La instrucción 1 del presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, establece una metodología para que cada municipio integre desde los niveles hasta la base los planes de actividades que se ejecutarán, elaborados a partir de los programas de la estrategia de desarrollo local que responden a los factores y áreas de resultados clave.

Referencias

Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (1991). *Strategor, estrategia, decisión e identidad. Política General de Empresa*. Barcelona: Ed. Mason.

DE DIOS, ANA y GONZÁLEZ, R. (2015). *Propuesta instrumental para medir la correspondencia entre los objetivos estratégicos del territorio y el potencial de desarrollo a nivel municipal*. (Tesis doctoral). Universidad de Camagüey, Camagüey.

DUVERGER, IRINA y CASTRO, MAILYN. (Julio, 2012). *Procedimiento para la elaboración del Plan de Desarrollo Integral del municipio (Documento Preliminar)*. Cuba: Instituto de Planificación Física (IPF).

GAJ, L. (1993). *Administração Estratégica*. Sao Paulo, Brasil: Ed. Atica S.A.

GONZÁLEZ, R.; DE DIOS, ANA. y MONTEJO, R. (2002). La gestión del desarrollo regional en Cuba. Un enfoque desde la endogeneidad. *Economía Sociedad y Territorio*, 3 (12), 593-620.

GONZÁLEZ, R. (2007). La gestión del desarrollo local con un enfoque integrador. *Retos de la Dirección*, 1 (1), 45-62.

KAPLAN, R. y NORTON, D. (2000). *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral: para implantar y gestionar su estrategia (The strategy focused organization)*. C. Ganzinelli y A. de Gispert, trads.). España: Ediciones Gestión.

MADRUGA, A. y GONZÁLEZ, R. (2015). *Aglomeraciones productivas como base para los sistemas productivos locales*. (Tesis doctoral). Universidad de Camagüey, Camagüey.

NAVAS, J. y GUERRA, L. (2007). *La dirección estratégica de la empresa. Teoría y aplicaciones*. Navarra, España: Editorial Aranzadi.

Partido Comunista de Cuba. (2011). *Lineamientos de la política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.

RODRÍGUEZ, D. y MONTOYA (2013). *La implementación de la estrategia de desarrollo social y comunitario en el municipio Río Cauto*. Tesis de Maestría. Universidad de Camagüey, Camagüey.

Recibido: 14/11/2014

Aprobado: 29/05/2015

Ramón González Fontes. Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial (CEDET), Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales,

Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Cuba.
ramon.gonzalez@reduc.edu.cu