

MODELO PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES DE DESARROLLO LOCAL A ESCALA MUNICIPAL EN CUBA.

UNIDAD EJECUTORA PRINCIPAL: Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca” (UPR)

AUTOR PRINCIPAL: DrC. Carlos Cesar Torres Paez

OTROS AUTORES: DraC. Glicería Gómez Ceballos, DraC. Maricela González Pérez, MSc. Erasmo Ares Fuego, MSc. Rancel Cardoso Carreño, Lic. Jorge Flores Lóriga.

COLABORADORES:

INVESTIGADOR	ENTIDAD
DrC. Hugo Pons Duarte	Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC)
DrC. Antonio Iglesias Morell	Universidad de La Habana (UH)
DraC. Martha Zaldívar Puig	Universidad de La Habana (UH)
DrC. Alfredo Jam Massó	Ministerio de Economía y Planificación (MEP)
DrC. Luis Gustavo Marín Cuba	Universidad de Pinar del Río (UPR)
DrC. Yoandris Sierra Lara	Universidad de Pinar del Río (UPR)
MSc. Diana Hernández Brito	Universidad de Pinar del Río (UPR)
Lic. Dariel Arceo Riverol	Universidad de Pinar del Río (UPR)
Lic. Yania Fernández Echevarría	Universidad de Pinar del Río (UPR)
Lic. Yailyn Sosa Mesa	Universidad de Pinar del Río (UPR)
Lic. Clarisa Padron Deus	Universidad de Pinar del Río (UPR)
Lic. Alexander Caballero Díaz	Universidad de Pinar del Río (UPR)
Lic. Oscarlandy Sánchez Benítez	Universidad de Pinar del Río (UPR)

AUTOR PARA LA CORRESPONDENCIA

DrC. Carlos Cesar Torres Páez

Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo

Facultad Ciencias Económicas y Empresariales Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca” Calle José Martí # 300, entre 27 de noviembre y González Alcorta, Pinar del Río, Cuba

Teléfonos: 48779361 / 52130858

Correo: carlosc@upr.edu.cu

RESUMEN:

En el contexto de la actualización del modelo económico y social cubano constituye una prioridad estratégica que los gobiernos municipales sean centro de gestión y sostenibilidad de su desarrollo, que fomenten un entorno innovador orientado a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y a propiciar encadenamientos productivos y de servicios desde la puesta en valor de los potenciales locales, y que se impliquen de forma activa en la solución de problemas públicos.

La presente investigación contribuye a la materialización de esa aspiración desde el diseño de un modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal (GPTDLM), que perfecciona el proceso de toma de decisión con relación a los cursos alternativos de acción que en el ámbito territorial definen las políticas de desarrollo, sobre la base de la implicación de actores locales en el aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos y la articulación entre intereses nacionales, sectoriales y territoriales.

La novedad de la investigación radica en la concepción de un Modelo para la GPTDLM que concibe, de forma sistémica y transdisciplinar y conducido por el gobierno municipal, herramientas y mecanismos para la integración entre actores locales, la participación ciudadana y la articulación multinivel en función de la valorización de recursos financieros, materiales y humanos, precisando los puntos de contacto con los procesos de planificación territorial a sus diferentes escalas.

Se definen nuevos conceptos (desarrollo local y políticas territoriales de desarrollo local); se modela el proceso de GPTDLM integrando teorías asociadas a las políticas públicas, la administración pública y la gestión pública en el ámbito del desarrollo local, y la introducción de técnicas de la prospectiva estratégica y la programación por objetivos; y se determinan los componentes que estructuran el procedimiento para implementar el modelo y los indicadores para medir su impacto.

El Modelo es validado mediante la aplicación de su procedimiento en los 11 municipios de la provincia Pinar del Río y 5 de Artemisa, así como en los 29 municipios del país que se encuentran diseñando sus Planes de Desarrollo Integral Municipal (PDIM). Se generaliza en 27 municipios del país que se encuentran en el marco del proyecto de cooperación internacional PRODEL. Se introduce en las metodologías para: 1) Diseño de los PDIM; 2) Diseño de la Estrategia de Desarrollo Municipal; 3) Diseño de los Planes Generales de Ordenamiento Territorial. Se evalúa su inclusión como competencia municipal por parte de la Comisión de Implementación.

Los resultados de la investigación se publican en tres libros y nueve artículos en revistas referadas, se presentan ponencias en 12 congresos internacionales, cuatro eventos nacionales e igual cantidad a nivel provincial. Se obtienen 25 premios a nivel nacional y provincial y vinculadas al tema se han defendido 12 tesis de pregrado y tres de posgrado.

Se presentan avales de la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos, del Ministerio de Economía y Planificación, Ministerio de Educación Superior, Instituto de Planificación Física, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales, Programa Nacional de Ciencia e Innovación Tecnológica sobre "Desarrollo Local en Cuba" y del Consejo de la Administración Provincial de Pinar del Río. Estos documentos avalan el nivel de introducción y generalización del resultado con un alcance nacional, así como los impactos obtenidos hasta la fecha.

COMUNICACIÓN CORTA QUE DESCRIBE EL RESULTADO

El proceso de globalización genera retos y oportunidades que deben ser enfrentados a partir de concepciones novedosas y racionales que permitan estimular el desarrollo local como un proceso dinamizador de la economía y la sociedad en función del aprovechamiento eficiente y eficaz de los recursos endógenos y exógenos, articulando para ello a los actores locales en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Importantes autores nacionales e internacionales como Vázquez Barquero (1993, 2002, 2008 y 2009), Albuquerque (2004, 2004a, 2007), Lazo (2002), León y Sorhegui (2004), Limia (2004), Silva (2005), Méndez y Lloret (2005), Guzón (2006) y Urgellés (2010), entre otros, al referirse a los modelos de desarrollo local tradicionales y contemporáneos coinciden en reconocer que: 1) Prevalece un enfoque economicista que intenta desmembrar lo nacional y conectar la localidad a los circuitos del capital financiero y las cadenas productivas internacionales, desconociendo la importancia estratégica del Estado en el proceso de desarrollo y transformación nacional, lo cual ha acentuado los desequilibrios territoriales; 2) Se basan fundamentalmente en el incentivo a las pequeñas y medianas empresas, limitando el papel del gobierno al de simple agente promotor de iniciativas privadas; 3) Acentúa el enfoque simplista de la administración pública orientada fundamentalmente a la administración cortoplacista de bienes y servicios públicos, mas no el de una gerencia estratégica del desarrollo sobre bases participativas, democráticas y con enfoque de sostenibilidad.

Haciendo un análisis de los principales autores que enfocan el tema de las políticas públicas se ha podido constatar que por lo general estas son asociadas con la escala nacional y/o regional y asumidas como un proceso decisional (Aghón, 2001; Abarca, 2002; Moncayo, 2001; Aguilar, 2004; Roth, 2005 y 2007; Fossatti, 2006; Ruiloba, 2007). Otros como Vázquez Barquero (1993), Enríquez (2005), Pérez (2007), Sepúlveda (2008), Delgadillo (2009 y 2012), Padillas (2011), introducen en el análisis la dimensión local – territorial aunque con un enfoque limitado en la concepción de la participación que debe tener la población en su proceso de gestión.

Ambas concepciones adolecen de instrumentos concretos que permitan su implementación práctica a escala municipal y con enfoque de sostenibilidad pues, por lo general, se limitan a incentivos económicos o de mejora de los servicios públicos a partir de su privatización en muchos casos, subestimando las capacidades de los gobiernos locales de poder dar respuesta a los problemas que se incorporan a la agenda pública.

En la modelación de este proceso de gestión de políticas públicas no se especifican suficientemente las particularidades que se deben tener en cuenta en los casos que se refieran a políticas territoriales desde los gobiernos municipales, particularmente en contextos de economía centralizada y en tránsito al socialismo, donde el rol del gobierno y administración locales y sus interacciones con otras formas de gestión no estatales tienen sus especificidades con relación a los de países capitalistas desarrollados o subdesarrollados.

Especial importancia adquiere el tema para Cuba en el contexto de la actualización de su modelo económico y social toda vez que se desea otorgar mayor responsabilidad y autoridad a los gobiernos municipales en la autogestión de su desarrollo. Autores que se refieren al tema y sistematizan experiencias de desarrollo local en el país (Méndez, 2001; Lage, 2005; Guzón, 2006; González et

al., 2007; Jam, 2006 y 2008; Becerra, 2008; Bofill, 2008 y 2009; Torres, 2013 y 2014), coinciden en señalar que una de las principales limitaciones para impulsar estos procesos están en la falta de identificación de políticas de desarrollo en el ámbito municipal como parte de las estrategias de desarrollo local, con los correspondientes programas y proyectos para su implementación.

Sobre este último elemento se puede señalar que una de las causas está dada por el hecho de que dentro de las funciones de los gobiernos municipales establecidas por la Constitución de la República, no se recoge la de gestionar políticas territoriales propias que establezcan los límites de funcionamiento de los actores locales y permitan articular coherentemente los intereses nacionales, sectoriales y territoriales en función del aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos. Por otra parte, al hacer un análisis de los instrumentos cuya utilización en Cuba es comúnmente aceptada para la gestión pública del desarrollo local, como son el Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT), el Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM) y la Estrategia de Desarrollo Local (EDL), se ha podido constatar que estos no incluyen la definición de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal, pues el plano territorial no estaba contemplado como elemento decisonal en la ejecución de políticas y estrategia nacionales.

Las consideraciones referidas previamente propiciaron el planteamiento del *problema científico* de la investigación: ¿Cómo gestionar políticas públicas desde los gobiernos municipales que articulen los intereses nacionales, sectoriales y territoriales, en función del aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos para el desarrollo local?

Lo anterior permitió plantear como *objeto de la investigación* “el proceso de gestión del desarrollo local desde la administración pública” y específicamente se estudió “el proceso de gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal”, lo cual constituye el campo de acción.

El *objetivo general* de este trabajo es el siguiente: Diseñar un modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal, que contribuya a la integración de intereses nacionales, sectoriales y territoriales en función del aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos. Los *objetivos específicos* planteados son:

- Establecer los fundamentos teóricos y metodológicos del proceso de gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba.
- Valorar el proceso de gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en el contexto de la economía cubana actual.
- Definir los componentes principales y relaciones esenciales del modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba.
- Diseñar un procedimiento que permita la implementación del modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala

municipal en Cuba.

- Validar parcialmente el modelo propuesto a partir de la aplicación de su procedimiento en el municipio Consolación del Sur, provincia Pinar del Río.

La *novedad científica* de la investigación radica en la concepción de un modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal que concibe, de forma sistémica y transdisciplinar y conducido por el gobierno municipal, herramientas y mecanismos para la integración entre actores locales (gobierno, administración, sector productivo y de servicios estatal y no estatal, organizaciones no lucrativas y comunidad), la participación ciudadana y la articulación entre intereses nacionales, sectoriales y territoriales en función del aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos, precisando los puntos de contacto con los procesos de planificación territorial a sus diferentes escalas en contextos de centralización. La novedad se sustentada en los siguientes aportes:

- *Aporte teórico:* 1) La definición del concepto de “desarrollo local” y de “políticas territoriales de desarrollo local” a partir de las particularidades del contexto cubano actual; 2) La modelación del proceso de gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal sobre la base de la integración de áreas conceptuales y teóricas vinculadas al desarrollo local (actores locales, recursos endógenos y exógenos) y las políticas públicas (ciclos), así como de la utilización de técnicas de la prospectiva estratégica (MIC – MAC) y de la programación por objetivos (método de análisis jerárquico y PROMETHEE en sus variantes I y II).
- *Aporte metodológico:* Procedimiento que integra fases, pasos, objetivos y técnicas para la instrumentación del modelo de gestión de políticas territoriales

para el desarrollo local a escala municipal, precisando la coherencia entre sus

diferentes componentes y las relaciones funcionales específicas que lo conforman.

- *Aporte práctico:* 1) La definición, a escala municipal, de un conjunto de políticas territoriales en los sectores productivos y de servicios con sus correspondientes

líneas estratégicas, programas y proyectos; 2) Instrumento para la selección de proyectos a financiar como parte de la implementación de políticas territoriales de desarrollo local; 3) Conjunto de indicadores para medir el impacto de las políticas territoriales sobre el desarrollo local.

Esta investigación responde al proyecto de I+D+i titulado “Paquete tecnológico para la modernización de la gestión pública del desarrollo local”, que dirige el propio autor principal y que pertenece al Programa Nacional de Ciencia e Innovación “Desarrollo Local en Cuba”.

Los aportes teóricos y metodológicos que se obtienen son presentados en 12 congresos internacionales y han generado las siguientes publicaciones científicas:

- González, M; Marín, L.G., Gómez, G. & Torres, C.C. (2016). Redes de gestión del conocimiento universidad – gobierno para el desarrollo local. Experiencias de innovaciones organizacionales e institucionales en los municipios de la provincia de Pinar del Río, Cuba. En: *Universidad y desarrollo local: contribuciones latinoamericanas*. Editorial Universitaria Félix Varela, La Habana, Cuba.
- Hernández, D., Torres, C.C. & Sierra, Y. (2016). Limitaciones y potencialidades para la incorporación del bienestar subjetivo en la gestión de políticas públicas. *Revista Avances*, vol. 18, no. 4.
- Torres, C.C & Gómez, G. (2014). El diseño de políticas territoriales para la gestión del conocimiento y la innovación. En: *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*. Editorial Universitaria Félix Varela.
- Torres, C.C & Hernández, D. (2014). Políticas agrarias para el desarrollo local. Caso de estudio: municipio Consolación del Sur. Editorial Académica Española, España.
- Torres, C.C. & Fernández, Y. (2014). La administración pública y la gestión del desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, no. abril 2014.
- Torres, C.C. & Gómez, G. (2014). Las políticas públicas y su papel en la gestión del desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, no. abril 2014.
- Torres, C.C. & Sánchez, O. (2014). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, no. abril 2014.
- Torres, C.C. (2014). La gestión pública del desarrollo local: apuntes sobre el caso de Cuba. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, no. marzo 2014.
- Torres, C.C. & Flores, J. (2014). Políticas agrarias y su desarrollo en Cuba. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, no. Marzo 2014.
- Torres, C.C. (2014). Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas. *Revista Avances*, vol. 15, no. 1.
- Torres, C.C. & Cardoso, R. (2014). Procedimiento para la implementación de políticas agrarias en el ámbito local con enfoque de sostenibilidad. Caso de estudio municipio Consolación del Sur. *Revista de Cooperativismo y Desarrollo*, vol. 2, no. 1.
- Torres, C.C & Hernández, D. (2012). La administración pública y el desarrollo local en Cuba”. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, no. septiembre 2012.

El aporte metodológico de la investigación ha sido introducido en la práctica en los municipios Consolación del Sur y Los Palacios, provincia Pinar del Río. Se generaliza en el resto de los municipios de ese territorio, en cinco de Artemisa y en los 27 municipios del país que se encuentran en el marco del proyecto de cooperación internacional “Formación de capacidades

municipales para el desarrollo local - PRODEL”.

Por la importancia del tema que aborda la investigación y los resultados a los que se llega, la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos creó un Grupo Temporal de Trabajo para encargarse del diseño de las “Políticas de Desarrollo Económico y Social Territorial”. Está compuesto por Organismos de la Administración Central del Estado, instituciones académicas de reconocido prestigio en temas de desarrollo local y Consejos de la Administración Provincial y Municipal.

Como resultado del trabajo de este grupo se elaboró la propuesta de “Bases para la organización de un sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo municipal y provincial”, que concibe la gestión de políticas territoriales como un componente. Este proceso será institucionalizado y generalizado a todo el país a partir del año 2018 mediante Resolución del Ministro de Economía y Planificación. Los impactos fundamentales que se generan con la introducción de este resultado son: 1) nivel de empoderamiento y autogestión de las estructuras de gobierno y administración municipales en la gestión del desarrollo local a través de políticas públicas (escala 1 a 10: asciende de 2 a 7); 2) nivel de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones asociado a la gestión del desarrollo local (escala 1 a 10: asciende de 3 a 6); 3) cantidad de nuevos proyectos de desarrollo local aprobados que responden a las políticas públicas diseñadas (18); 4) cantidad de financiamiento captado de fuentes nacionales y extranjeras para ejecutar programas y proyectos derivados de las políticas formuladas (950,0 MUSD; 3,7

MMCUC; 18,5 MMCUP); 5) cantidad de nuevas fuentes de empleo generadas (183); 6) incremento del nivel de satisfacción de la población con la solución a sus planteamientos (29%); 7) por ciento de problemas públicos que son atendidos desde la gestión de políticas territoriales de desarrollo local (de 79% a 92%). Asociado al proceso de obtención y validación de este resultado han sido defendidas unas 12 tesis de pregrado y tres de posgrado. Los resultados científicos de esta investigación han obtenido unos 25 reconocimientos a diferentes niveles, entre otros que se destacan: 1) Premio Nacional de Economía *Raúl León Torras* de la ANEC (2016); 2) Premio Anual del Rector al Mérito Científico en las Categorías de *Resultado ya aplicado de mayor aporte al desarrollo social, Resultado de la innovación de mayor impacto al desarrollo local y Resultado que refleje el avance científico de mayor trascendencia y originalidad*; 3) Premio Relevante en el FORUM Provincial de Ciencia y Técnica; 4) Premio a la investigación de MAYOR IMPACTO SOCIAL en el proceso de perfeccionamiento de la economía y la sociedad pinareña; 5) Premio Provincial de la IV Expo – Feria de la Ciencia y la Innovación Tecnológica al Joven Creador más Destacado.