



Los cambios desplegados en el modelo socioeconómico cubano refuerzan la apuesta del país por gestionar el desarrollo desde y para los territorios con el empoderamiento de los municipios como opción necesaria para responder a los disímiles desafíos que enfrenta la nación hoy. La Constitución de 2019 refrenda la autonomía municipal como principio. Llenar de contenido dicha autonomía, fortalecer los poderes locales y contribuir al desarrollo territorial es un camino que entraña no pocos retos, pues conlleva un cambio de paradigmas y transformaciones en las formas de hacer.

Con el ánimo de contribuir a este empeño, se realizó la segunda edición del Seminario Internacional sobre Descentralización y Financiación para el Desarrollo *Fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía*, organizado por la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), el cual ofreció, desde la reflexión y el intercambio de experiencias cubanas e internacionales, aportes en torno a los sistemas de competencias, la comunicación e informatización en la gestión territorial, la hacienda local, la alianza gobierno-universidad, la gestión del conocimiento y la innovación, las herramientas de gestión y medición en integración con los ODS.

Reestructurados como artículos o ensayos y con notas testimoniales, se reúnen aquí, desde aristas problematizadoras y propositivas, los principales planteamientos y reflexiones acontecidos en dicho seminario con el fin de nutrir el debate público y brindar ideas para la construcción de la hoja de ruta sobre descentralización y desarrollo territorial en Cuba. Sirva este libro para incentivar el pensamiento, el compromiso y la creatividad en búsqueda del desarrollo económico y social sostenible.



DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. LOS PODERES LOCALES Y LA AUTONOMÍA: DESAFÍOS PARA CUBA

DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

LOS PODERES LOCALES Y LA AUTONOMÍA: DESAFÍOS PARA CUBA



DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

**LOS PODERES LOCALES Y LA AUTONOMÍA:
DESAFÍOS PARA CUBA**



DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

LOS PODERES LOCALES Y LA AUTONOMÍA:
DESAFÍOS PARA CUBA



Ada Margarita Guzón Camporredondo

Aizel Llanes Fernández

Alberto Agraz Fierro

Antonio Aja Díaz

Carlos César Torres Páez

Daniel A. Cravacuore

Fabrizio Barca

Giovanni Camilleri

Johana Odriozola Guitart

Jorge Núñez Jover

José Carlos del Toro Ríos

José Juan Martínez Beatón

José Luis Rodríguez García

Juan Carlos Díaz Macías

Juan Carlos Rivas Valdivia

Julio A. Portieles Fleites

Karina Herrera Miller

Lisette Pérez Hernández

Lodovica Longinotti

Luis Carlos Cueto Álvarez de Sotomayor

Luis Orlando Aguilera García

María Caridad Vázquez Quesada

María José Fernández Pavés

Maribel Gutiérrez de Canda

Marta M. Moreno Cruz

Miguel Darío Cereceda Zambrano

Orestes J. Díaz Legón

Pablo S. Costamagna

Raúl Garcés Corra

Susset Rosales Vázquez

Tatiana Delgado Fernández

Teresita Rendón Huerta Barrera

Esta publicación se realiza en el marco de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la contribución de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS).

Coordinación: Aizel Llanes Fernández, Matilde Fresa, Lisset Robaina Echevarría y Ailena Alberto Águila

Revisión técnica: Ailena Alberto Águila y Matilde Fresa

Edición: Josefa Quintana Montiel

Diseño: Marla Albo Quintana

Fotografía: Lazaro Emilio Hernández Boffill, Mayrilian Acosta, Archivos PADIT (Guantánamo y Holguín)

Colaboración: Gretel Valladares Álvarez, Vivian Cabrera Pérez, Alberta Solarino, Raffaella Garutti,

Haydée Gutiérrez Grova

© De los autores, 2020

© Sobre la presente edición: Editorial UNIJURIS, 2020

ISBN 978-959-7219-65-1

Los criterios y opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a cada uno de los autores y no necesariamente representan los puntos de vista de las Naciones Unidas, del PNUD, de los donantes o de las instituciones que integran PADIT.

Esta publicación es resultado de las sesiones acontecidas en la segunda edición del Seminario Internacional sobre Descentralización y Financiación para el Desarrollo *Fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía*, que tuvo lugar en La Habana del 3 al 5 de julio de 2019.

El Seminario fue posible gracias al comité organizador del evento y la contribución del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), el Instituto de Planificación Física (IPF) y el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX).

Contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba (PNUD), el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), la Red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID), el Instituto Superior de Diseño (ISDi), la Cátedra de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTS+I) y las Facultades de Comunicación (FCOM) y de Derecho de la Universidad de La Habana (UH), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), el Centro de Estudio de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA), la Unión de Informáticos de Cuba (UIC), el Centro de Intercambio y Referencia de Iniciativa Comunitaria (CIERIC), la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), la Asociación Nacional de Economistas y Contadores (ANEC), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS), la Embajada de Italia, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) y la Iniciativa Articulación de Redes Territoriales (ART) del PNUD.

Se agradece especialmente a:

Por la UH:

- Miriam Nicado García, Rectora
- Vilma Hidalgo de los Santos, Vicerrectora
- Mayda Goite Pierre, Vicerrectora

Por el MES:

- Aurora Fernández, Asesora
- José Luis García, Asesor

Por el MEP:

- Johana Odriozola Guitart, Viceministra
- Mildrey Granadillo de la Torre, Viceministra

Por el MINCEX:

- Ileana Núñez Mordoche, Viceministra
- Carlos Fidel Martín Rodríguez, Director de la Dirección de Organismos Económicos Internacionales

Por el PNUD Cuba:

- Maribel Gutiérrez de Canda, Representante Residente
- Soledad Bauza, Representante Residente Adjunta

Por la Embajada italiana en Cuba y la AICS:

- Andrea Ferrari, Embajador
- Samuele Fazzi, Primer Secretario
- Mariarosa Stevan, Directora de la AICS

Por COSUDE:

- Peter Tschumi, Director Residente
- Mayra Espina Prieto, Oficial Nacional

Y a quienes colaboraron con la realización del Seminario: Alejandro González Monzón, Alfredo García Jiménez, Daniel Aragón Pérez, Daniel Domínguez Quintero, Darién Nápoles Vega, Edith Felipe Duyos, Emilio Rabasco Jiménez, Gretel Valladares Álvarez, Humberto López Suárez, Isabel Milán Licea, Rafael Araujo González, Ricardo Núñez Fernández, Silvia Pell del Río, Sonia Zaldívar Marrón, Suleyka Prieto Laguardia, Talía Alfonso Moracén, Tania del Pino Más, Vivian Cabrera Pérez, Willy Pedroso Aguiar, Yarbredy Vásquez López, Yuri Pérez Martínez.

PADIT agradece el concurso de las instituciones y personas participantes.

Contenido

Presentación

Maribel Gutiérrez de Canda 13

Prefacio

Marta Moreno Cruz 15

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL 19

Contexto cubano 20

La descentralización y la autonomía municipal en Cuba
Johana Odriozola Guitart 21

Una mirada jurídica para el desarrollo local en Cuba
Marta Moreno Cruz 27

PADIT: contexto institucional para el desarrollo local en Cuba
Aizel Llanes Fernández 31

Enfoque de población para el desarrollo local en Cuba
Antonio Aja Díaz 38

Contexto internacional 42

**Políticas para la cohesión y el desarrollo territorial:
motivaciones, teoría y práctica
en la experiencia italiana**
Fabrizio Barca 43

CLAVES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL	51
Sistema de competencias y fortalecimiento de los poderes locales	52
El modelo de descentralización en el Ecuador María Caridad Vázquez Quezada	53
El proceso de descentralización, visión desde la experiencia mexicana Teresita Rendón Huerta Barrera	61
La descentralización desde el enfoque territorial del desarrollo humano: lecciones aprendidas Julio A. Portieles Fleites	65
Debate	68
Apuntes para Cuba Lissette Pérez Hernández	70
Comunicación, informatización y participación ciudadana en la gestión territorial	74
La comunicación pública en Cuba: desafíos frente a los escenarios de la descentralización Raúl Garcés Corra	75
Gobierno abierto y participación ciudadana Tatiana Delgado Fernández	81
Comunicación, participación ciudadana y gestión local. Apuntes desde la experiencia boliviana Karina Herrera Miller	87
Ciudad inteligente y gobierno electrónico: la experiencia de Madrid Luis Carlos Cueto Álvarez de Sotomayor	101

Debate	109
Apuntes para Cuba Raúl Garcés Corra	111
Financiación para el desarrollo territorial	114
La hacienda local en Cuba José Carlos del Toro Ríos	115
Desarrollo territorial y descentralización en espacios rurales y urbanos Juan Carlos Rivas Valdivia	121
La cooperación internacional en apoyo al desarrollo territorial Giovanni Camilleri	129
Hacia una hacienda local más eficiente, eficaz y sostenible María José Fernández Pavés	135
Debate	143
Apuntes para Cuba Orestes J. Díaz Legón	146
Alianza Gobierno–Universidad: innovación en la gestión del desarrollo territorial	150
Descentralización, desarrollo territorial y cambios en los actores desde la construcción social Pablo S. Costamagna	151
La gestión estratégica del desarrollo provincial: la experiencia de Pinar del Río Carlos César Torres Páez	155

El rol de la universidad en la gestión territorial Luis Orlando Aguilera García	171
Nuevo modelo de gestión: ciencia, universidad, gobierno, sector productivo Alberto Agraz Fierro	177
Gestión del desarrollo local desde la articulación de actores de la academia, empresas públicas y gobiernos locales Juan Carlos Díaz Macías	183
Debate	193
Apuntes para Cuba Jorge Núñez Jover	197
Herramientas y mediciones para la gestión del desarrollo territorial	200
Herramientas para la gestión municipal descentralizada. Experiencia de América Latina Daniel Cravacuore	201
Enfoques y metodologías para la evaluación de procesos complejos del desarrollo para el logro de la Agenda 2030 y los ODS Lodovica Longinotti	207
Gestión y medición del desarrollo territorial y los ODS Miguel Darío Cereceda Zambrano	211
Herramientas y propuestas para la medición del desarrollo humano José Luis Rodríguez García	217
Índice de Desarrollo Territorial (IDT) José Juan Martínez Beatón	221
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 y Agenda 2030 Susset Rosales Vázquez	231

Debate 239

Apuntes para Cuba
Ada Margarita Guzón Camporredondo 242

**RUTAS Y DESAFÍOS PARA
LA DESCENTRALIZACIÓN EN CUBA** 245

Las autoridades opinan 246

Recomendaciones para Cuba 256

Acrónimos 261

Presentación

Acompañar a los gobiernos nacionales y locales en el fortalecimiento de sus capacidades para alcanzar un mayor bienestar de la población a favor del desarrollo sostenible, es uno de los principales compromisos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en Cuba implementa su Programa de País para el ciclo 2020-2024 en consonancia con las prioridades nacionales definidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social al 2030 (PNDES).

En septiembre de 2015, fue aprobada la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en el marco del 70 período de sesiones de la Asamblea General de la ONU. La aprobación de este documento, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas significó el compromiso de todos los países con la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. En este contexto, convergió en Cuba el proceso para conformar una propuesta de estrategia de desarrollo, conocida como PNDES 2030, con enfoque sistémico, integral y sostenible que responde a una visión estratégica y consensuada a mediano y largo plazo, coherente con lo planteado en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano y los Lineamientos de la Política Económica y Social.

La Agenda 2030 para la consecución de los 17 ODS, cuyo lema a nivel global es “no dejar a nadie atrás”, nos llama a fortalecer los procesos de gobernanza en los niveles nacional y local promoviendo la participación y la responsabilidad

ciudadana para la construcción de un desarrollo basado prioritariamente en las personas. Para ello, es de suma importancia trabajar en la gestión eficaz de los recursos públicos y fortalecer la organización eficiente de las funciones del Estado que están alineadas a las necesidades de la población y del territorio. Estos retos requieren de los esfuerzos de todas las entidades públicas y, en particular, de los funcionarios que las conforman, abiertos a captar y entender las diversidades que componen la sociedad, a fin de “no dejar a nadie atrás”. Esto implica que, a la vez que se atiendan los temas de gobernanza e inclusión social, se promueva el desarrollo económico sostenible con alta productividad y el establecimiento de redes y alianzas.

En abril 2019 se aprobó la nueva Constitución cubana que reafirma la importancia de las políticas de desarrollo territorial, apoya el proceso de descentralización y de autonomía local, así como el reconocimiento de la coexistencia de distintas formas de economía, de propiedad y de financiación. Los fundamentos de la descentralización en Cuba radican en el desarrollo territorial que orienta todas sus fuerzas a un mayor bienestar con equidad social como pilares fundamentales del sistema social y económico, reafirmados en la nueva Constitución. De hecho, la descentralización, así como la autonomía municipal, son componentes inherentes de un proceso más participativo el cual promueve una ciudadanía más proactiva en la toma de decisiones.

Un elemento relevante en esta visión de acercamiento a la ciudadanía y al perfeccionamiento de la organización del Estado, es la descentralización. Esto implica esencialmente una transferencia de funciones, competencias, atribuciones y recursos hacia aquellos niveles gubernamentales locales que, por ser más cercanos a la ciudadanía, pueden identificar y priorizar mejor sus necesidades, proponer políticas locales, emprender iniciativas y proyectos, así como prestar servicios públicos que sean pertinentes, viables y relevantes para la población y los territorios.

El PNDES 2030 y la Agenda 2030 responderán a las necesidades y prioridades territoriales y serán coherentes con las estrategias nacionales, complementándolas. Como ya se dijo más arriba, los gobiernos locales tienen un rol preponderante y sustantivo en el proceso de toma de decisiones, de priorización de objetivos y metas que mejor respondan a sus contextos y necesidades específicas. Como acompañamiento a los procesos de planificación estratégica de los territorios, se ha impulsado la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT). Esta plataforma se ha convertido en un espacio muy apropiado de trabajo en los temas de desarrollo territorial, desarrollo económico local, fortalecimiento de capacidades locales y territoriales para la planificación, gestión del desarrollo y la articulación multinivel.

Adicionalmente, y sumando esfuerzos para el apoyo al desarrollo territorial integral, bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Planificación de conjunto con el PNUD Cuba se encuentran implementando la iniciativa Laboratorios ODS, una herramienta informática para el seguimiento a la implementación de los ODS y la alineación de los planes y programas nacionales con el avance hacia el cumplimiento de las metas.

Con el objetivo de socializar y resaltar los principales aspectos del proceso de descentralización y gobernanza local puesto en marcha con la promulgación de la nueva Constitución, el PNUD, a través del programa PADIT y en alianza con la Universidad de La Habana, se complace en presentar los contenidos y debates principales del *Segundo Seminario Internacional sobre Descentralización y Financiación para el Desarrollo Territorial*, desarrollado en La Habana en el mes de julio 2019.

El libro constituye un importante aporte a la discusión en torno a los cambios que el país está experimentando, así como pasa revista a varias experiencias internacionales pertinentes para Cuba. Particular relevancia asumen las consideraciones sobre los desafíos de los municipios y los retos que emprenden los gobiernos locales en los procesos de descentralización, entre ellos, el uso de herramientas para la gestión territorial, tanto en temas de planificación como de financiación. Estos elementos sin duda aportan al PNDES 2030, específicamente al eje de “Gobierno Socialista, eficaz, eficiente y de integración social”.

Esperamos que esta publicación se convierta en una importante herramienta y oportunidad mediante estudios de casos prácticos para continuar enriqueciendo el debate nacional e internacional sobre los procesos de descentralización y gobernanza local, en aras de coadyuvar a lograr mejores condiciones de vida para la población en territorios que fomenten la gobernanza territorial desde una mirada de trabajo participativo y sinérgico entre todos los actores locales, “sin dejar a nadie atrás”.

MARIBEL GUTIÉRREZ DE CANDA

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Cuba

Prefacio

La segunda edición del Seminario Internacional sobre descentralización y financiación para el desarrollo *Fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía*, promovido por la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), no hubiese sido posible sin la concurrencia efectiva de todos los actores y personas involucradas.

Este espacio de reflexión e intercambio contó con el aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la participación de un nutrido grupo de representantes de varios países —como Ecuador, Paraguay, Bolivia, México, Italia, España y Argentina—, así como de instituciones cubanas, entre ellas: la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), la Comisión de Implementación y Desarrollo, los Ministerios de Economía y Planificación (MEP), de Finanzas y Precios (MFP), de Justicia (MINJUS), de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), el Banco Central de Cuba (BCC), la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), el Instituto de Planificación Física (IPF), la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), varios gobiernos provinciales y municipales, el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) del CITMA, la Unión de Informáticos de Cuba (UIC), el Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CADEL), el Centro Provincial para la Gestión del Desarrollo Local (GEDEL), el Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA) de Pinar del Río, el Centro de Investigaciones para la Economía Mundial (CIEM) y el Programa nacional de Gestión

Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (Red GUCID), del Ministerio de Educación Superior (MES).

La Universidad de La Habana (UH) tuvo el honor de ser la sede del encuentro, lo cual constituyó un reconocimiento a la labor desplegada por la institución en el desarrollo de investigaciones, acciones formativas y de capacitación, y de experiencias en el terreno de la gestión territorial. Favoreció además la participación de especialistas y profesores de las facultades de Comunicación Social, Economía, Derecho y Geografía, del Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), de la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI), y de la Red GUCID. La facultad de Derecho tuvo el regocijo de ser la anfitriona o facilitadora del encuentro.

Es importante subrayar que solo la cohesión y el trabajo mancomunado desde todas las aristas, hizo posible la consecución de los objetivos propuestos por PADIT para este encuentro.

Como antecedentes se destaca otro seminario desarrollado recientemente en el marco de PADIT, con el objetivo de fortalecer las alianzas entre la UH y el Gobierno de La Habana para aportar investigaciones, acciones formativas, programas de extensión y proyectos productivos orientados al fortalecimiento de la gestión local de la ciudad por sus 500 años de fundada, y el primer Seminario Internacional sobre Descentralización y Financiación para el Desarrollo Territorial, que tuvo lugar en octubre de 2016 también en la Universidad de La Habana. Este

último contó con la participación de doce expertos internacionales (de Ecuador, Bolivia, Italia, Suiza y España) y ciento diez funcionarios cubanos, directivos de organismos de la Administración Central, presidentes de Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular, académicos de universidades, así como otros actores relevantes provenientes de todo el país, y representó una oportunidad significativa de socialización e intercambio de experiencias entre Cuba y otros países sobre procedimientos, buenas prácticas y lecciones aprendidas de los procesos de descentralización y financiación para el desarrollo.

El actual contexto político, económico, institucional y jurídico de Cuba, en específico con las preceptivas contenidas en la nueva Constitución aprobada en abril de 2019, y las medidas económicas en curso, ha sido altamente propicio para el desarrollo de una segunda edición del seminario, dedicada en esta ocasión al *fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía*, toda vez que resulta estratégica la conjunción de esfuerzos, voluntades y acciones para apostar por el desarrollo territorial y la autonomía municipal, claves para el desarrollo integral del país.

Ello queda preceptuado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido Comunista de Cuba (PCC) y la Revolución; en particular el número 17, que dispone: “Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades...”. Ciertamente, en el cumplimiento efectivo de estos postulados, está la clave del éxito.

En este espíritu, fueron seleccionados para el abordaje y reflexión en este segundo seminario aquellos temas medulares que posibiliten alcanzar dichos objetivos y empoderar a los gobiernos locales. Entre ellos: el sistema de competencias, la gestión de la comunicación para la participación ciudadana, la descentralización fiscal, las herramientas y mediciones

para la gestión del desarrollo territorial, el fortalecimiento de capacidades desde la construcción social, en particular, la alianza Gobierno-Universidad. Esta última, como expresión de una parte esencial del actual contexto, donde la vinculación de la academia con el desarrollo integral de la nación ha propiciado, como nunca antes, la consecución de aportes precisos y válidos a partir de resultados científicos, enseñanzas del buen hacer, creatividad y compromiso para promover el desarrollo local.

Hace siete años el Presidente de la República de Cuba, Miguel Díaz-Canel —en aquel entonces Ministro de Educación Superior—, en su ponencia al evento Universidad 2012 titulada *La universidad y el desarrollo sostenible: una visión desde Cuba*, expresó:

En Cuba estamos trabajando de manera acelerada para lograr que todo el potencial científico nacional se ponga en función del desarrollo. No nos podemos dar el lujo de fallar. En proyectos experimentales realizados en municipios seleccionados, hemos ya comprobado que cuando se logra una sinergia adecuada entre las universidades, los gobiernos municipales y los diferentes sectores de la sociedad, de la producción y de los servicios, se avanza en el desarrollo local, y cuando este se consolida, sus resultados logran repercusión provincial y nacional. La producción de alimentos, en función de avanzar en materia de seguridad, soberanía y sostenibilidad alimentaria; la utilización de materiales ecológicos con ciencia aplicada en los diversos eslabones de la cadena productiva, en función de la solución del problema social que representa la vivienda, y la estrategia energética, son temas en los que ya se aprecian discretos resultados.

Recientemente, en abril de 2019, en la discusión de la Comisión de Educación, Ciencia y Cultura, en la sesión del Parlamento cubano manifestó el Presidente: “El desarrollo local lo tiene que impulsar el gobierno municipal y la universidad participa con el aporte de conocimientos, estrategias, tecnologías y procesos de innovación”. Incluso expresó la

necesidad de la presencia, en los currículos de las carreras, de elementos de desarrollo local según la rama del saber.

Este segundo Seminario ha sido ejemplo fehaciente de ese llamado y del empeño de convertir los poderes locales en artífices de transformaciones cardinales en pos del bienestar de la nación cubana. Este propició un espacio de reflexión abierta y participativa, de intercambio y referencia de experiencias y recomendaciones que puedan ser asumidas según las particularidades y necesidades de los procesos de descentralización y desarrollo territo-

rial en Cuba, y generó el disfrute de las sesiones, donde se forjaron perdurables alianzas a favor del desarrollo.

Con esta publicación, compilatoria de lo acontecido en las diferentes sesiones y fruto del pensamiento colectivo, se espera, por parte del lector, destinatario final de muchos de los esfuerzos realizados, igual disfrute y utilidad, al contar con análisis, innovaciones, propuestas y experiencias sobre la descentralización y el desarrollo territorial.

MARTA MORENO CRUZ

Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana





**DESCENTRALIZACIÓN Y
DESARROLLO TERRITORIAL**

The background is a solid blue color, split diagonally from the top-left to the bottom-right. The upper-left portion is a darker shade of blue, while the lower-right portion is a lighter shade. The text is positioned in the darker blue area.

Contexto cubano

La descentralización y la autonomía municipal en Cuba

Johana Odriozola Guitart



*Doctora en Ciencias Jurídicas.
Máster en Derecho Privado
Profesora Titular de la Universidad de La Habana
Viceministra del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Cuba*

Los hitos y desafíos en relación con la descentralización y la autonomía municipal en Cuba en un contexto de transformaciones socioeconómicas y políticas son los principales temas que se abordarán en esta ponencia.

Se parte del concepto de descentralización que comprende el traslado de competencias desde la administración central a personas jurídicas, e implica que no se tomen todas las decisiones desde un único centro de poder, sino que haya una transferencia o un traslado del flujo de estas decisiones hacia otras personas jurídicas con personalidad y atributos propios. Se trata de la participación de estas nuevas personas en la potestad pública, quienes, en lo sucesivo, se ocuparán de determinadas competencias.

Esto no significa que el Estado central se desentienda de las funciones y facultades que se transfieren, sino que mantiene la potestad de vigilancia o de control sobre estas instancias.

En el caso cubano se debe priorizar y profundizar en el alcance de ese control, y entenderlo no como la suplantación de funciones, sino como una acción de monitoreo, de supervisión y, en última instancia, de fiscalización.

En Cuba se dan pasos hacia la descentralización, y los grados de esas facultades de vigilancia y de control del Estado son de los temas que se deben construir por consenso.

La descentralización habla de un modo de ser del Estado, de una forma de organizarse y de funcionar.

No es un fin en sí mismo u objetivo último a lograr, sino un método para alcanzar otros fines, que en última instancia, están dados por la eficacia en el ejercicio del poder público. Es decir, se descentraliza para que las libertades públicas sean más eficientes, eficaces y cumplan sus objetivos. Se descentraliza para que las funciones que se transfieran sean más efectivas si se ejercen por otras personas jurídicas, a través de una descentralización funcional o territorial.

En ningún caso se da un sistema de centralización total. Siempre hay esbozos de descentralización, de repartición de facultades o competencias. Se trata de identificar cuál es el equilibrio adecuado en cada país entre centralización y descentralización.

En Cuba ese equilibrio se puede tornar más complejo pues parte de un sistema socialista con una planificación centralizada, por lo tanto en esa planificación desde el centro hay que conjugar los intereses generales con los locales. Esto no significa que no hayamos pensado en descentralización desde hace muchos años. Los Órganos Locales del Poder Popular, estructura que tenemos en el ámbito territorial, son una expresión de descentralización. Hoy se trabaja en la definición y concreción de las competencias locales, sobre la base de un equilibrio adecuado entre los dos modos de actuación del Estado.

La descentralización territorial está determinada por la división de los estados en territorios, mientras que la descentralización funcional es la que se da desde la administración pública central hacia otros entes dentro de la propia administración pública u otros. La división del territorio nacional conlleva a que exista una base geográfica donde encuentra necesidad y respuesta la descentralización territorial.

La descentralización funcional en Cuba ha tenido caminos divergentes; ha transitado por un movimiento pendular de centralización a descentralización, permeado por temas económicos, de

escasez de recursos y de un contexto internacional que es imposible soslayar y tiene su máxima expresión en el bloqueo de los Estados Unidos.

La descentralización territorial ha sido de puntos más estáticos. El funcionamiento de la economía y la asignación vertical de recursos han tenido una marcada incidencia en que no se haya logrado una descentralización territorial mayor, aun existiendo la voluntad política de promoverla. La Constitución precedente tuvo postulados constitucionales y jurídicos que contribuyeron a ello, pero el estancamiento de la descentralización territorial no fue un asunto de vacío constitucional o legal, sino de funcionamiento de la economía.

La descentralización y la autonomía municipal tienen una relación recíproca: se descentraliza para que haya autonomía, y hay autonomía porque se descentraliza; es decir, la transferencia de facultades posibilita que el municipio tenga potestades que antes no tenía.

Estos componentes son parte de los cimientos de una democracia participativa, reflejada en nuestros documentos programáticos y en los análisis teóricos de las estructuras e institucionalidad del proceso revolucionario que tuvo como punto importante la Constitución de 1976, pues consisten en lograr mayor intervención de la ciudadanía en las decisiones con las que interactúan al tratarse del lugar donde desenvuelven sus actividades cotidianas.

¿Para qué y por qué descentralizar? La descentralización y la autonomía municipal no son fines en sí mismos, sino que deben tributar al desarrollo local, a la generación de bienestar, equidad social, sostenibilidad ambiental. Se descentraliza para lograr un sistema de bienestar mayor, de "prosperidad individual y colectiva", para lograr la equidad social como pilar fundamental del sistema social y económico promovido en Cuba. Ambas permiten explicar también la singularidad y la heterogeneidad del espacio municipal.

Favorecen la toma de decisiones por las autoridades locales sobre la base del conocimiento de las características propias del municipio, de su población, tradiciones, historia, recursos, etcétera. Singularidades y diversidades territoriales que deben ser tomadas en cuenta, pues son bastante significativas las diferencias entre los municipios de una misma provincia.

La evolución institucional de las distintas iniciativas e instituciones que han contribuido a lograr el consenso sobre la descentralización en Cuba se ilustran a continuación. Entre ellas destacan: el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), las contribuciones de la cooperación internacional, el Programa de desarrollo local del Ministerio de Educación Superior (MES) y su red GUCID, los centros de investigaciones existentes y otros que se han creado con este fin, y la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) como la expresión más sublime de la confluencia de los intereses y la articulación de actores que trabajan por el desarrollo territorial.

Al hablar de la evolución institucional del desarrollo territorial en Cuba, PADIT tiene mucho que aportar, tanto en su fase futura como en los proyectos en los que trabaja. También en la construcción de los indicadores que permitan medir adecuadamente el desarrollo territorial; no solo los esfuerzos y la financiación, sino los resultados concretos en el ámbito económico, social, ambiental y, en última instancia, en las dimensiones en las que se concreta el bienestar individual y general.

También existe una voluntad política expresada en los Lineamientos del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba del año 2016. Estos reconocen el papel de la descentralización y la autonomía municipal en las transformaciones del Estado cubano y de su sistema económico y social.

La Conceptualización del Modelo de Desarrollo Económico y Social contiene la manifestación política de combinar esquemas de funcionamiento

centralizados con modos descentralizados, cuando expresa: “transformar el sistema de dirección del desarrollo económico y social con la planificación como su componente principal, y combinar el carácter centralizado con la descentralización y autonomías requeridas en las instancias intermedia y de base”.

Como parte de las transformaciones que debe sufrir el modelo económico y social cubano, reconoce la necesidad de perfeccionar el Estado en todos sus órganos y métodos de dirección. Ese perfeccionamiento pasa por modernizar la administración pública, que comprende la descentralización funcional y territorial. Expresa que: “periódicamente debe actualizarse la dimensión, el alcance de la descentralización”, lo que implica que aquellas facultades que se descentralizarán en un primer momento no serán las únicas. Será proceso continuo, periódico, paulatino y de monitoreo y evaluación de metas e impactos de la descentralización.

También manifiesta la necesidad de desplegar estrategias de desarrollo e iniciativas locales sobre la base de mayor autonomía municipal y refrenda una planificación centralizada con grados de descentralización. Insiste además en la necesidad de una planificación territorial más eficaz, de mayor convergencia entre los intereses nacionales y locales. Ello es un gran reto para una planificación que debe cambiar sus métodos y objetivos, y transitar desde una planificación de asignación de recursos hacia una planificación orientada al desarrollo estratégico en todos los niveles.

Asimismo, precisa la necesidad de crear las capacidades institucionales y regulatorias, y la preparación de las distintas instancias para asumir las funciones y facultades que se descentralicen.

Esta voluntad política también está expresada en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hasta 2030 aprobado. Actualmente grupos multidisciplinarios en el país trabajan para cumplir ese plan, y lograr mayor convergencia con

los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los que Cuba tiene un compromiso fundamental. Esto se expresa en uno de los ejes estratégicos del Plan, nombrado Gobierno eficaz e integración social, y en dos de sus objetivos referidos a la descentralización y la autonomía municipal que prevén “alcanzar el desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de las atribuciones y las capacidades de planificación y gestión del territorio, y “un balance adecuado entre centralización y descentralización a fin de potenciar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas en los niveles central y territorial”.

Los retos no solo serán los de emitir normas jurídicas o combinar distintas formas de hacer, sino cómo medir esos objetivos, qué indicadores seleccionar para lograr su cumplimiento en una fecha determinada.

Con la aprobación en febrero de 2019 de la nueva Constitución cubana, se posiciona el municipio de manera paradigmática, no solo desde la visión del municipio como sociedad local con personalidad jurídica, sino también concibiéndolo como célula primaria y fundamental en la organización nacional. Ofrece además los elementos fundamentales de esa autonomía municipal, y esboza las facultades en este ámbito para elegir o designar a las autoridades, decidir sobre la utilización de los recursos, ejercer las competencias y dictar normas jurídicas.

¿Cuáles son los retos para la utilización de los recursos locales en el proceso de descentralización?

La utilización de los recursos tiene un componente principal que está imbricado con la planificación y con el método de conducción de la economía cubana, la cual debe transitar desde la rigidez que la caracteriza hacia un carácter más estratégico, cuyo objetivo fundamental sea conducir el desarrollo del país y los territorios.

Habría que preguntarse: ¿en qué medida convergen los intereses nacionales y locales cuando

de utilización de recursos se trata?, ¿qué porción de esos recursos han de dejarse al propio territorio y cuáles se decidirán centralmente repartir con equidad? En este sentido, no hay una fórmula única, depende del tipo de recurso y su nivel de existencia, así como de los distintos métodos de distribución de los recursos y las políticas de alcance universal; por ejemplo, las relacionadas con la alimentación. Por tanto, se tratará de fórmulas con grados de intensidad en dependencia del tipo de recurso y del momento en que se realicen las valoraciones.

Por otra parte, es fundamental la visión estratégica en la gestión municipal. Los proyectos de desarrollo local que existen en el país —alrededor de trescientos— presentan áreas de mejora en este sentido. Muchos no se insertan en una estrategia municipal de desarrollo o fueron concebidos con objetivos específicos. Los proyectos de desarrollo local deben replantearse en función de avanzar hacia una etapa cualitativamente superior y los municipios deben poseer una estrategia de desarrollo a la que contribuyan los programas y proyectos. El Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) del Instituto de Planificación Física (IPF) es útil en este sentido como herramienta que brinda una caracterización física, socioeconómica y demográfica de los municipios, aspectos básicos que deben considerarse en el trazado de las estrategias de desarrollo municipal.

La utilización de los recursos está determinada también por la diversificación de las fuentes de financiamiento. En la actualidad, los municipios cuentan con más fuentes de financiamiento que en otros momentos. Se han sumado al presupuesto: la contribución territorial, los aportes de la cooperación internacional, los créditos. No obstante, la situación económica del país aún no permite que existan otras fuentes de financiamiento.

Constituye un reto encontrar y construir alternativas para que crezca la masa monetaria que contribuya positivamente al desarrollo del muni-

cipio; por ejemplo, pensar en instituciones que de alguna manera aporten con financiamiento al desarrollo local, o en qué medida la contribución territorial, a pesar de ser un tributo, puede cambiar su configuración, su naturaleza, y ser gestionado por un ente que pueda prestarlo y sea devuelto con intereses.

En el ámbito de la agricultura, existe la experiencia del programa de autoabastecimiento municipal, con diferentes grados de concreción. El programa está concebido para que en aquellos territorios donde exista un mínimo espacio agrícola se produzcan treinta libras per cápita mensual de hortalizas, viandas, frutas que tributen al bienestar y a los índices de nutrición que están establecidos y que son parte de los objetivos del desarrollo sostenible. Sin embargo, debe desplegar aún su máxima potencialidad y romper obstáculos, por ejemplo, con productos que no están incorporados al autoabastecimiento municipal debido a decisiones centrales. En estos casos se deberá evaluar si se mantienen, según el carácter estratégico o táctico, si se conservan mientras haya escasez para repartir equitativamente y lograr niveles de vida equilibrados, y en la medida en que crezca esa capacidad podamos ir extrayendo del balance central dichas producciones para satisfacer la demanda existente en los territorios.

¿Cuáles son los retos para el ejercicio de las competencias en el proceso de descentralización?

Con la nueva Constitución se determina un conjunto de transformaciones de impacto a nivel provincial, orientado no solo a aligerar la estructura y eliminar las asambleas provinciales, sino también enfocado en desarrollar el nuevo papel de la provincia. Sobre esta base, la provincia deberá asumir el rol de coordinadora y articuladora de los distintos intereses y velar por que no existan desigualdades en los territorios que la integran. Más allá de ser un ente que toma decisiones, será

un ente que encauce y acompañe el desarrollo municipal y coordine esfuerzos para que los municipios logren un desarrollo integral.

La transferencia de competencias municipales pasa también por la institucionalidad necesaria a nivel nacional. En este sentido se debe valorar la existencia de un ente que monitoree y dé seguimiento al proceso de descentralización y transferencia de competencias y asegure su eficiencia y eficacia. En América Latina hay ejemplos de ministerios de autonomías, de secretarías con esa función.

En el ámbito institucional también habría que reflexionar en torno a los agentes económicos de los municipios. ¿Cuáles son los agentes económicos que debieran existir en el municipio para proveer los servicios esenciales que demanda la población?, ¿de qué tipo de actores estamos hablando?, ¿a qué forma de propiedad deben responder?, ¿cuál es la irradiación de la empresa estatal en los municipios si se tiene en cuenta que las últimas reestructuraciones de la empresa estatal eliminaron de los municipios muchas estructuras empresariales y se mantuvieron estructuras menores sin personalidad jurídica?, ¿cuáles son los servicios que debemos proveer y qué institucionalidad se requiere? Las respuestas a estas interrogantes posibilitarán avanzar en el abordaje de la institucionalidad municipal y las competencias que se transfieran.

El fortalecimiento de las capacidades a nivel municipal es esencial en el proceso descentralizador. ¿Está o no preparado el municipio para acometer lo que hasta hoy no ha hecho? ¿En qué medida está listo para gestionar eficazmente los recursos endógenos que posee y los que se le asignen centralmente? Reza el axioma que “lo que no se conoce no se practica”, por tanto, si bien hay componentes de la preparación y de la superación que deben ser iniciales y no pueden soslayarse en este proceso de transferencia, solo haciendo y ejerciendo facultades se aprende.

Se avanza además en la definición de un grupo de indicadores sintéticos que deben ayudar a medir el

desarrollo local, donde la descentralización y la autonomía constituyen cauces para que esto se exprese.

Según Einstein: "Las instituciones son impotentes, en un sentido moral, a menos que las apoye el sentido de la responsabilidad de los individuos vivos". Por su parte, la intelectual cubana Graziella Pogolotti expresa: "corresponde a las instituciones favorecer la circulación de pensamiento; en un mundo dominado por la expansión de la frivo-

lidad y el culto al desfile efímero de los famosos, pensar es un modo de ser".

El camino hacia la descentralización y autonomía municipal en Cuba precisa de individuos vivos, con responsabilidad, donde el pensar sea un modo de hacer para lograr un desarrollo local que tribute a un socialismo próspero y sostenible, democrático y soberano, como se define en la Constitución.

Una mirada jurídica para el desarrollo local en Cuba

Marta Moreno Cruz



*Doctora en Ciencias Jurídicas
Profesora titular y decana de
la Facultad de Derecho de la
Universidad de La Habana*

La concepción del Derecho no se circunscribe solo a lo normativo, también comprende dimensiones importantes en lo político, institucional y axiológico; así como el desarrollo local tributa no solo al crecimiento económico, sino también a otras dimensiones.

El desarrollo es un término más abarcador que el crecimiento. Este último significa *tener*, en cambio el primero significa *ser*. Según la Comisión del Sur, “el verdadero desarrollo tiene que centrarse en la gente, estar encaminado a la realización del potencial humano y a la mejora del bienestar social y económico de las personas, y tener por finalidad el logro de lo que ellas mismas consideran que son sus intereses sociales y económicos”.¹

La explicación del contexto jurídico cubano en torno al desarrollo local se basa en cuatro grandes ejes temáticos:

- I. Reconocimiento de la existencia de una marcada voluntad política en el país.
- II. Batalla económica.
- III. Contexto normativo.
- IV. Preparación para el cambio.

A continuación, son abordados cada uno de estos ejes.

.....
¹Comisión del Sur. *Desafíos para el Sur*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Economía Contemporánea, México, 1991.

Reconocimiento de la existencia de una marcada voluntad política en el país

Todos los documentos programáticos del Partido —en especial los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución—, la Conceptualización del Modelo de Desarrollo Económico y Social del país y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para 2030, refrendados por la Asamblea Nacional del Poder Popular, máximo órgano del poder en Cuba, destacan la necesidad de apostar por el desarrollo local integrado y fortalecer la autonomía municipal. Se concibe como un tema transversal que demanda articulación y análisis holístico por parte de todas las instituciones y sectores estratégicos de la sociedad. En esta misma dirección se pronuncian los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en su Agenda 2030.

En especial el Lineamiento número 17, el cual sirve como pauta orientadora, establece:

Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentable, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. Elaborar el marco jurídico correspondiente.

Asimismo el actual Presidente de la República, Miguel Díaz-Canel expresa:

Los programas de desarrollo local necesitan dirección colegiada, participación de la población, cuadros con los conocimientos necesarios, la comunicación social, la informatización y la innovación [...] El programa de desarrollo económico debe abarcar pilares económicos, sociales, ambientales y culturales, pues es la forma en que el territorio proyecta el avance en todas sus esferas y demanda que exista encadenamiento en aras de su sostenimiento.²

.....
²Palabras pronunciadas el abril de 2019 en ocasión de la Sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en la Comisión de Educación, Ciencia y Cultura.

Batalla económica

La Batalla económica es uno de los pilares centrales para el logro del desarrollo del país de forma sostenible, el cual debe impulsarse tanto a nivel central como local. Es una oportunidad relevante para visualizar las potencialidades de los gobiernos municipales.

La nueva Constitución establece postulados esenciales en esta esfera:

- El Estado como regulador de la actividad económica. A tenor del artículo 19, el Estado dirige, controla y regula la actividad económica, conciliando intereses nacionales, territoriales, colectivos e individuales en beneficio de la sociedad. Asimismo define un nuevo enfoque de la planificación, toda vez que su función principal es proyectar y conducir el desarrollo estratégico, previendo los equilibrios pertinentes entre los recursos y las necesidades. En esta función reguladora, el territorio tiene una mirada especial, expresada normativamente.
- La participación de los trabajadores. De manera novedosa la Constitución, en su artículo 20, dispone la participación de los trabajadores en esa conducción de la economía, regulación y control, con énfasis en el sector estatal. Sin lugar a duda, en este proceso de aumento de la eficiencia productiva se requiere interés, motivación y participación consciente de los trabajadores en todos los procesos.
- La autonomía de la empresa estatal. Por vez primera, esta autonomía se plasma a nivel constitucional. El artículo 27 establece que la empresa estatal es el sujeto principal de la economía nacional, que dispone de autonomía en su administración y gestión, desempeña el papel fundamental en la producción de bienes y servicios, y cumple con sus responsabilidades sociales. La Ley regula los principios de organización y funcionamiento de la empresa estatal socialista. De ahí la importancia y mandato de una nueva normativa en materia empresarial.

A partir de lo antes expuesto surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo será la regulación de la empresa estatal?, ¿tendrá un espacio diferenciado para lo local?, ¿cuáles serán sus características?, ¿cómo reorganizarlas, desde el punto de vista estructural y funcional, en el ámbito local?, ¿en qué sectores operarán?, ¿solo en actividades de servicios, constructoras o gastronómicas?, ¿es imperativo reforzar la industria local?

También es preciso fortalecer la empresa local en materia económica y financiera, sus facultades y responsabilidad social. Es necesario articularlas con los demás actores económicos estatales y no estatales que existan en los territorios y encauzar los encadenamientos productivos, la asociación pública-privada, incluso en materia de inversión extranjera. Asimismo, adquieren relevancia las relaciones de las empresas locales con otras entidades empresariales de subordinación nacional, en especial en las esferas de los servicios públicos.

Contexto normativo

La reforma de la Constitución de 1992, en su capítulo XI División Político Administrativa, definió la personalidad jurídica de las provincias y los municipios en Cuba. La Constitución de 2019 tiene un alcance mayor en esta dimensión, al incorporar determinados elementos y disposiciones que reflejan las transformaciones normativas.

No podemos circunscribir el tratamiento constitucional de este tema solo al análisis de la Organización Territorial del Estado; es mucho más amplio al considerar otros elementos, tales como:

- El derecho de participación. El artículo 80 establece el derecho ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado.
- Las garantías a los Derechos de Petición y Participación Popular local. El artículo 200 define las funciones de la Asamblea Municipal del Poder Popular para garantizar esos derechos.

- La personalidad jurídica y autonomía del municipio. En el artículo 168 se dispone que el municipio es la sociedad local, organizada por la ley que:
 - a) Constituye la unidad político-administrativa y primaria fundamental de la organización nacional.
 - b) Goza de autonomía y personalidad jurídica.
 - c) Tiene como fin la satisfacción de necesidades locales.
 - d) Cuenta con ingresos propios y asignaciones que recibe del gobierno de la República.

El alcance de la autonomía municipal. Respaldada en el artículo 169 de la Constitución, comprende los siguientes elementos:

- a) Elegir o designar sus autoridades.
- b) Decidir sobre la utilización de sus recursos y ejercicio de sus competencias.
- c) Dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.
- d) Ejercer la autonomía de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país y sin detrimento de los intereses superiores de la nación.

Este último precepto es importante para evitar los desequilibrios territoriales. El Gobierno Provincial, como coordinador entre el Gobierno de la República y los municipios, será pieza clave para minimizar las disparidades que subsistan.

Para lograr el empoderamiento de los gobiernos locales no es suficiente la Constitución. Se precisan nuevas normativas que la complementen para regular los órganos que integran la estructura del Estado y sus relaciones. En la actualidad se trabaja en las siguientes:

- Ley de organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado.
- Ley de organización y funcionamiento del Gobierno de la República.

- Ley sobre el Gobierno Provincial.
- Ley de organización y funcionamiento de la Asamblea Municipal del Poder Popular y los Consejos Populares.
- Ley que regule la Administración Municipal.

Estas normativas explicitarán la organización y funcionamiento que regirán a los órganos del Estado, sobre la base de los principios refrendados en el artículo 101 de la Constitución, entre ellos, la democracia socialista, la autonomía, el respeto y la atención al pueblo, y el control popular.

Además deberá promulgarse una ley sobre los municipios, que regule el alcance de la autonomía municipal, los ámbitos en los que esta se

ejerce y los resultados que de ella se derivan, y donde se precise el ámbito de competencias de los municipios.

Preparación para el cambio

Para asumir estos cambios es necesario disponer de una regulación atinada y promover la iniciativa, el compromiso, el conocimiento y la innovación, la preparación de los cuadros y el control institucional y popular.

En esta dirección el Presidente Díaz-Canel expresó: “Le corresponde al Gobierno diseñar, planificar, implementar y dirigir los procesos que conduzcan al desarrollo local, a partir del diagnóstico de las necesidades de los territorios”.

PADIT: contexto institucional para el desarrollo local en Cuba

Aizel Llanes Fernández



Licenciada en Contabilidad y Finanzas

Directora Territorial del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Cuba

La Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) se inicia en un contexto de voluntad política de avanzar en un proceso gradual de descentralización en Cuba, definida tanto en los principales textos de actualización del modelo económico y social del país, en los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, la Conceptualización del Modelo Económico y Social cubano de desarrollo socialista, como en la recién aprobada Constitución de la República. Ello ha propiciado una apuesta por la identificación de los elementos claves del desarrollo territorial integral, relacionados con la autonomía municipal y la transferencia de competencias y recursos a los municipios dentro de la redefinición del rol de las instituciones a todos los niveles.

PADIT tiene como *actores prioritarios a los gobiernos y actores locales* y se configura como una *plataforma multiactoral y multidisciplinaria que contribuye a las prioridades nacionales y específicas de los territorios, y favorece las articulaciones entre los distintos niveles institucionales (local-provincial-nacional) y el empoderamiento de las autoridades territoriales en función de un desarrollo integral sostenible a nivel local-territorial.*

El programa, iniciado en 2014, se encuentra hoy en su segunda fase de ejecución (2018-2021) e incluye la participación de diez provincias y treinta y dos municipios y sigue considerándose como uno de los principales instrumentos de apoyo para el desarrollo territorial cubano.

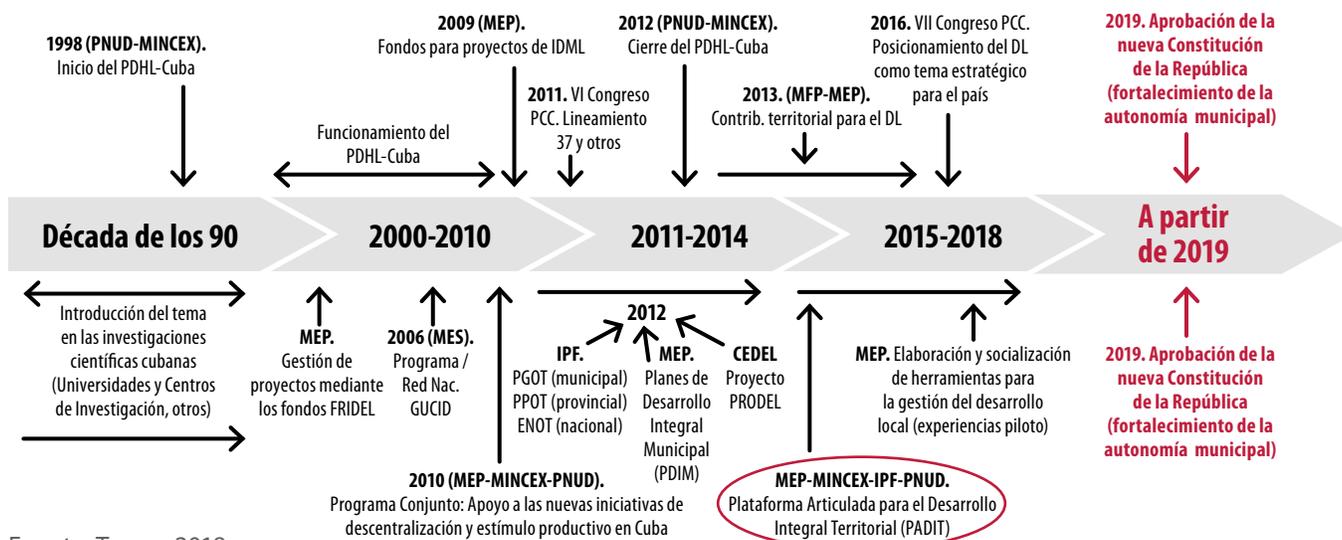
La plataforma es liderada por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), el Instituto Nacional

de Investigaciones Económicas (INIE), el Instituto de Planificación Física (IPF) y el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), y los gobiernos provinciales de Pinar del Río, Artemisa, Cienfuegos, Holguín, Guantánamo, Sancti Spíritus, Las Tunas, Granma, Santiago de Cuba y La Habana, que gestionan el programa a nivel local.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba (PNUD), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la Cooperación Italiana (AICS), la Iniciativa ART Internacional (Articulación de Redes Territoriales), la Embajada del Reino de los Países Bajos, la Embajada del Reino Unido, la Embajada de Canadá, apoyan el programa con un presupuesto total de siete millones de dólares. Además, cuenta con trece instituciones asociadas académicas y de la sociedad civil, que acompañan la implementación, la generación de conocimientos y la transversalización de enfoques para los temas relevantes para la Plataforma.¹

PADIT se nutre de los resultados alcanzados en los trabajos previos sobre desarrollo local en Cuba, de conceptos y experiencias en parte ya implementados por las distintas instituciones participantes en la construcción de herramientas operativas y de procesos, y propicia la participación de actores de diferentes niveles.

Evolución del marco institucional de desarrollo local en Cuba



Fuente: Torres, 2018.

¹Estas son: el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) del CITMA, el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), las facultades de Comunicación y de Derecho, el Instituto Superior de Diseño (ISDi) y la Red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID) y la Cátedra de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTS+I) de la Universidad de la Habana (UH), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), el Centro de

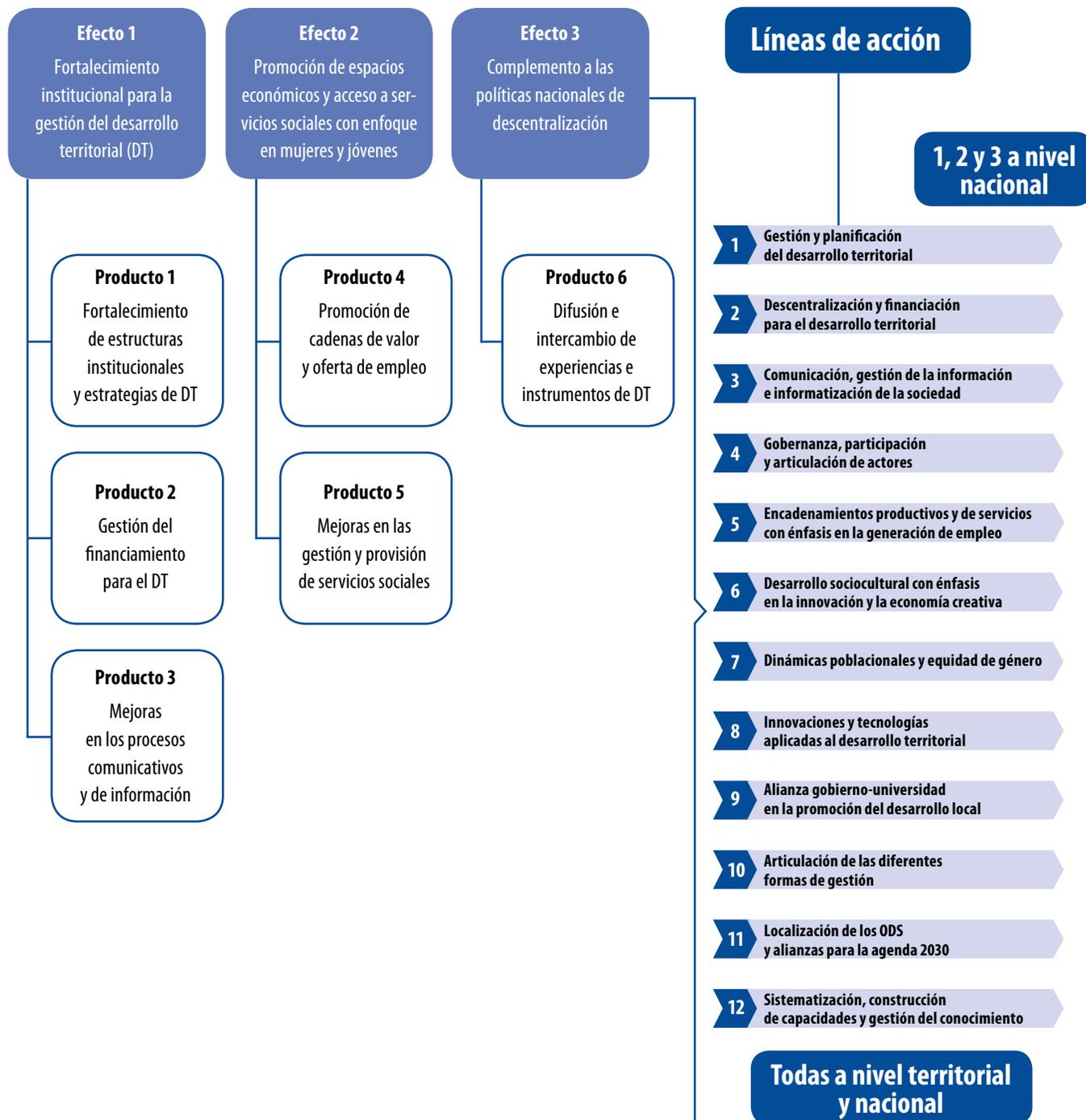
Estudio de Dirección de Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), la Unión de Informáticos de Cuba (UIC), el Centro de Intercambio y Referencia de Iniciativa Comunitaria (CIERIC), la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), el Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) y la Asociación Nacional de Economistas y Contadores (ANEC).

Los contenidos de PADIT se centran en tres aspectos fundamentales:

- *El fortalecimiento institucional para la gestión del desarrollo territorial (DT),* donde se integran los conocimientos y experiencias sobre desarrollo territorial en el país.

- *La promoción de espacios económicos y acceso a servicios sociales con énfasis en mujeres y jóvenes,* que es uno de los principales desafíos.
- *El complemento a las políticas nacionales de descentralización.*

Los contenidos de PADIT



La implementación del programa se funda en los principios de la *gobernanza territorial que implica una integración y colaboración entre actores*, con énfasis en la flexibilidad, la comunicación y la difusión de la información. Por ello se promueve que en cada uno de los espacios —de debate, cons-

trucción de herramientas e instrumentos, toma de decisiones— junto con los protagonistas fundamentales, que son los territorios, estén otros actores claves, entre ellos, la academia, los centros de investigación y de estudios, la cooperación internacional.

Los actores claves y las instituciones asociadas a PADIT

Integran, orientan y lideran la Plataforma:



Con apoyo de:



La Plataforma es también un *espacio de encuentro e intercambio*, donde se toman decisiones de manera equilibrada, horizontalmente y respetando la lógica de una *gobernanza multinivel*. Los territorios han fortalecido sus capacidades y participado en debates y construcción de conocimientos, metodologías y procesos a favor del desarrollo territorial.

Se han diseñado herramientas necesarias para el desarrollo territorial deseado, como las guías metodológicas para la elaboración de las estrategias de desarrollo provincial y municipal y un procedimiento para la gestión de la financiación del desarrollo local. Se preparan las condiciones para apoyar el futuro proceso de descentralización de competencias en Cuba.

Un importante logro ha sido la *creación de los centros de gestión de desarrollo territorial a nivel local*, donde se capitalizan la profesionalización del personal técnico y administrativo vinculado al desarrollo local y las experiencias de investigación y formulación de propuestas novedosas y sostenibles para el territorio. Entre ellos destacan los dos ejemplos de Pinar del Río: el Centro de Gestión Estratégica de Desarrollo Local (GEDEL), que profesionaliza la gestión pública del desarrollo local, y el Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CADEL), que apoya los emprendimientos y proyectos de

desarrollo local. Hay otras experiencias, como la del Centro de Gestión Municipal de Cienfuegos y el Centro de Gestión Integrada de Proyectos y del Riesgo de Desastres para el Desarrollo Sostenible en la Región Este-Oriental, que radica en Guantánamo e integra Santiago de Cuba y Holguín.

En cuanto a resultados de la primera etapa, destaca la puesta en marcha de cuarentaidós *iniciativas de desarrollo socio-económico*, de las cuales veintinueve contemplan el diálogo y la participación del sector estatal y no estatal en la generación de acciones conjuntas para garantizar el cumplimiento de la visión de desarrollo elaborada por el municipio y/o la provincia. Las iniciativas han incorporado, en su mayoría, la innovación en la búsqueda de soluciones para el desarrollo. Algunos ejemplos apuntan al uso de fuentes alternativas de energía, de bancos de proteínas y producción local de alimento animal para el incremento de la producción de leche y carne vacunas, al fortalecimiento del sistema de gestión de microcréditos a nivel local y a la creación del Centro de Orientación Laboral para mujeres y jóvenes. De las iniciativas locales, cuarentaiuna se encuentran hasta el momento en la primera fase, y treintaiuna en la segunda fase, según se indican en el gráfico a continuación.

Actualmente PADIT se configura como una *política pública nacional en materia de desarrollo territorial*. La Plataforma sirve de espacio de experimentación y sistematización de buenas prácticas en el ámbito local. Los insumos fundamentales de este proceso ofrecen una brújula en apoyo al Eje Terri-

torial del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030, aún en fase construcción y que está integrado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En la gráfica se muestra una primera experiencia de lo que ha aportado hoy PADIT a los ODS.

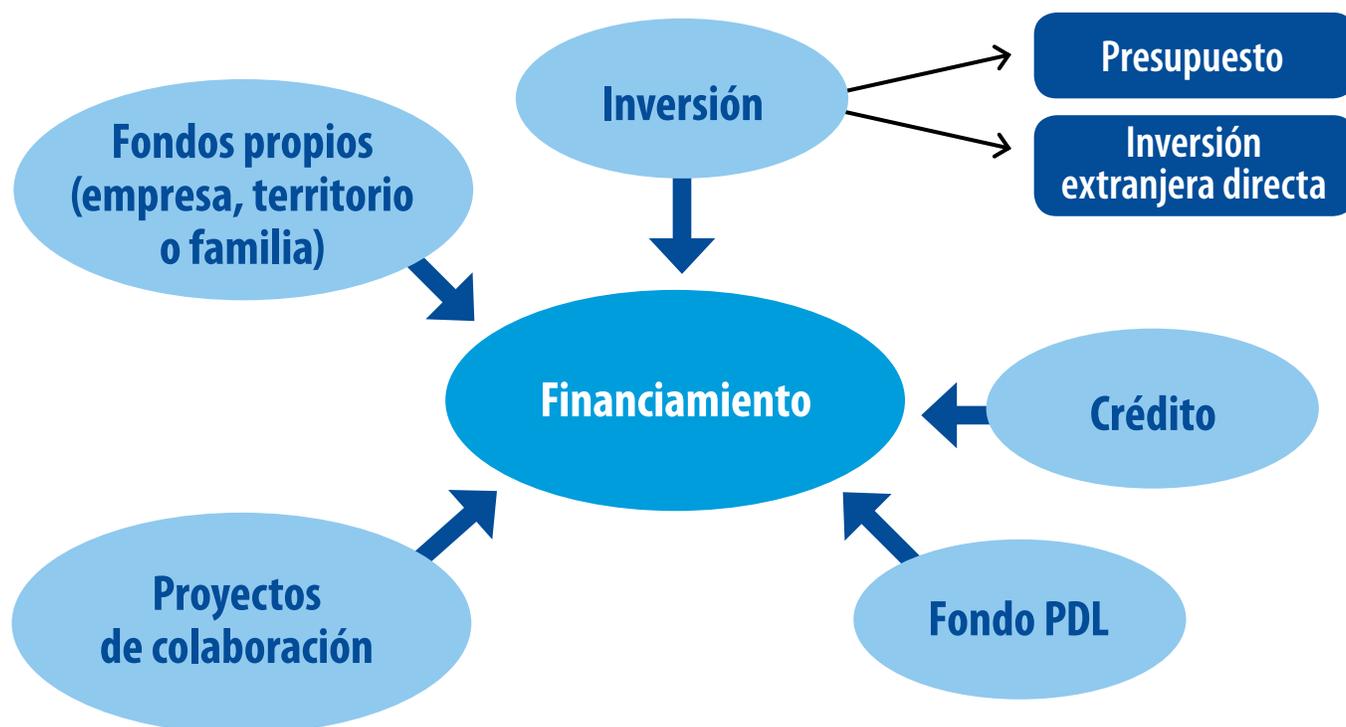
El aporte de PADIT a los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Por supuesto, para implementar cada una de las estrategias hay que gestionar los financiamientos en los territorios, que en muchas ocasiones está disponible pero no se gestiona adecuadamente; por ejemplo, las Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local (IMDL), que a pesar de estar planificadas

con inversiones, importaciones y demás recursos, se ha logrado ejecutar solo 30 % del financiamiento. Por tanto, el objetivo fundamental ha de conseguir una estrategia de desarrollo municipal que permita gestionar ese financiamiento a partir de los fondos existentes y sus fuentes de financiamiento.

La financiación del desarrollo local



Los territorios, por tanto, deben ponerse en igual sintonía en la armonización de los objetivos, también en consideración de la territorialización de la Tarea Vida, el Plan del Estado cubano para el enfrentamiento al cambio climático.

El reto fundamental está en conectar, de manera integrada, las estrategias de desarrollo munici-

pales y provinciales a la estrategia y planes nacionales.

Así, cada municipio adapta la gestión del desarrollo a sus características municipales, y se prepara para el traslado y transferencia de las competencias que en un futuro cercano se realizarán en función de la descentralización y financiación de los territorios.

Enfoque de población para el desarrollo local en Cuba

Antonio Aja Díaz



Doctor Ciencias Filosóficas. Licenciado en Historia.

Director del Centro de Estudios Demográficos de Universidad de La Habana, Cuba.

Incorporar el enfoque de la relación población-desarrollo a las estrategias económicas y sociales, demanda un particular abordaje desde los ámbitos territoriales y locales, unido al fortalecimiento de las capacidades gubernamentales, institucionales y académicas de los diferentes niveles con el fin de comprender e intentar transformar la situación y ampliar su competencia en el trazado de políticas.¹

Una mirada integral, desde la población, al planeamiento territorial, es vital en un país como Cuba, que tiene una estructura y dinámica demográfica particular, con desafíos marcados por el avanzado proceso de envejecimiento demográfico —20,4 % de su población con sesenta años y más—, y una tendencia a la disminución de la población.

En términos de proyecciones hasta 2030, Cuba estará marcada por un proceso de decrecimiento poblacional, mientras el envejecimiento llegará a 29,3 % del total de la población, con una significativa reducción de la población económicamente activa, lo que incidirá en diversos sectores de la economía y la sociedad.

La situación de la estructura y dinámica demográfica del país impacta con particular peso en la familia, los recursos laborales, el sistema de salud, de educación, de ciencia, tecnología e innovación, la seguridad

¹Ver *La experiencia de Cuba en la realización de los proyectos de capacitación e investigación en Población y Desarrollo*, CEDEM, UNFPA, mayo de 2015.

social y la seguridad nacional, así como en el proceso de actualización del modelo de desarrollo económico y social, en especial por la disponibilidad de fuerza de trabajo.

Para Cuba es relevante reconocer la relación población–desarrollo, dado el impacto del comportamiento demográfico en la satisfacción de las necesidades de la población, como alimentación, vivienda, servicios de salud, educación, acceso al empleo, la información, la comunicación, etcétera, las cuales devienen compromisos sociales ineludibles, a la vez que un derecho humano.

Es importante tomar en cuenta el hecho de que la solución efectiva de los problemas que afectan a la población pasa necesariamente por la transformación socioeconómica. Por ende, las políticas de población deben ser consideradas como un elemento integrado a las políticas de desarrollo económico y social. Estas consideraciones avalan que la población sea objeto y sujeto del desarrollo.

Durante las últimas décadas, la valoración alrededor del concepto de desarrollo adquiere una nueva connotación. El desarrollo no puede estar determinado solo por el favorable comportamiento de los indicadores que definen el crecimiento económico, sino que, además, es necesaria la incorporación de la visión social del mismo. De esta forma se le asigna como fin último la elevación de la calidad de vida de la población, con énfasis en los grupos más vulnerables, de manera tal que potencie la autonomía de las personas, establezca una distribución equitativa de sus beneficios y se preserven a la vez los recursos naturales.

La relación población–desarrollo constituye una amplia y compleja madeja cuya manifestación se establece de manera indirecta a través de lo que podría conocerse como variables funcionales, intermedias o ejes articuladores. En su papel de productor y consumidor de los bienes y servicios, la población se constituye en la base fundamental de la actividad económica.

Ante ello, surgen interrogantes sobre *cómo* la situación actual de la población afecta las oportunidades de alcanzar desarrollo económico para las generaciones actuales y futuras, y *si el modelo de desarrollo* afecta la dinámica demográfica y a la inversa. También están presentes en dicha relación temáticas emergentes como: transferencias intergeneracionales, dividendos demográficos, migraciones y refugios, medioambiente y desarrollo sostenible, poblaciones vulnerables, enfoques de género, salud sexual y reproductiva, entre otras.

Un punto que no debe quedar fuera de análisis se refiere a la relación entre políticas económicas y políticas sociales, separadas en apariencia o en esencia según la escuela de pensamiento y la ejecución de las políticas que las sustenten. Para la acción social, y en definitiva para la propia economía, *no es beneficioso* aplicar la afirmación de que todas las políticas económicas son también sociales, en tanto su propósito sea, en última instancia, modificar la realidad socialmente determinada. Al final del camino, tal postulado propicia la anulación del necesario enfoque social del mismo, auspiciado por concepciones netamente economicistas y supuestamente objetivas de este. El punto fundamental se encuentra en que la estrategia de desarrollo incluya metas concretas, con propósitos y objetivos específicos, económicos y sociales, donde se reconozcan las particularidades, el orden de prioridades, las dependencias e interrelaciones de unos y otros.

La visión de asegurar que “nadie se quede atrás”, significa que la igualdad esté en el centro de las políticas económicas y sociales, llegar a toda la población, considerar a las personas en su diversidad de situaciones, referido a lo económico, social, cultural, el género, el color de la piel, la edad, la territorialidad, e incluso la condición migratoria.

Los espacios macro y microsociales ocupan un lugar decisivo para la consecución de la relación población–desarrollo. Es fundamental apostar por políticas públicas y su ejecución, que efectivamente garanticen el pleno ejercicio de los derechos

económicos, sociales y culturales de la ciudadanía, en especial, que vinculen el desarrollo social inclusivo, el cambio estructural progresivo y la sostenibilidad ambiental.²

Entre los principios básicos para la gestión del desarrollo local están la descentralización para la institucionalización, la financiación para la autonomía local y la información-comunicación como garante de la participación comunitaria. A ello proponemos adicionar el conocimiento de la población, sus características económicas y sociales, demográficas en particular, dadas por la estructura y dinámica demográfica, pues son elementos claves del proceso y para cada uno de los actores que lo proyectan, ejecutan y controlan.

En el caso de Cuba, *no existe aún*, en la medida necesaria, la cultura de tener en cuenta las características de la población como componente de las estrategias de desarrollo territorial y/o local y premisa para iniciar el proceso de su elaboración. Interesante dicotomía, en una sociedad que se declara en construcción de un modelo socialista, cuya máxima es el ser humano y la satisfacción plena de sus necesidades materiales y espirituales. Pudiera aducirse su sentido implícito, en el diseño y ejecución de algunas políticas como la salud, la educación y la cultura. Mas, existen múltiples evidencias de no tomarse convenientemente en consideración a la población y sus características sociodemográficas para las estrategias de desarrollo macro y microsociales, práctica que se viene transformando a la par del proceso de actualización del modelo económico y social para el desarrollo del país.

La evaluación de la situación demográfica de Cuba supone reconocer la importancia de la visión territorial y local de estos procesos, para lo cual es preciso:

- Diferenciar entre lo territorial y lo local y la viabilidad de cada uno de dichos enfoques.
- Tomar en consideración la creciente diferenciación económica, social y poblacional en todo el país.

.....

²CEPAL. *Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe*, Montevideo, 2017, p. 35.

- Desarrollar convenientemente los procesos de descentralización, partiendo del reconocimiento de la población como objeto y sujeto de desarrollo.
- Lograr que no se diseñe, apruebe y ponga en práctica una estrategia de desarrollo de un territorio sin antes conocer, evaluar y tomar en cuenta su población y sus características.
- Utilizar la riqueza, oportunidades y fortalezas que significa el capital humano a nivel territorial y local.
- Evaluar las diferencias entre los territorios del oriente, centro y occidente del país para el trazado de estrategias y su realización.
- Considerar el envejecimiento y la descapitalización de las zonas rurales.
- Tomar en cuenta los impactos provocados por la sistemática migración interna e internacional.
- Reconocer la importancia en términos de dinámica poblacional, capacitación, educación, investigación y experimentación.

Hoy Cuba tiene una política aprobada por las instancias correspondientes para atender su compleja situación en función de algunas de las variables de su dinámica demográfica, que es controlada sistemáticamente por la dirección del país.

Bajo estas premisas, el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), de la Universidad de La Habana, desarrolla un proyecto de capacitación e investigación en temas de población y desarrollo local, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y PADIT, que tiene varios años de ejecución en provincias y municipios.³

.....

³Se refiere a los proyectos de cooperación internacional del CEDEM con el UNFPA durante 2008-2012 y 2014-2018 sobre Capacitación e investigación en población y Desarrollo y dinámica de la población y sus interrelaciones. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento y la capacitación.

Los conceptos y objetivos esbozados en la Agenda 2030,⁴ han servido de referencia internacional a este proyecto, donde las temáticas sociales se imbrican con las cuestiones económicas, del medioambiente y las institucionales.

Durante los últimos años, el CEDEM trabaja en función de realizar investigaciones, capacitaciones, y sensibilización en diferentes territorios y municipios, en la atención a la dinámica demográfica nacional, situando el énfasis en las variables fecundidad, mortalidad, migraciones, nivel de envejecimiento demográfico y otras transversales, como recursos laborales, grupos de edades, enfoque de género, familia y medioambiente, todas vinculadas a la relación población-desarrollo. Se cuenta con grupos de estudios sociodemográficos integrados por profesionales de las instituciones estatales y científicas, las universidades, los medios de comunicación y otras afines, con el propósito de que se conviertan en los principales protagonistas de estas acciones en cada territorio. Ellos realizan los procesos de investigación, capa-

citación y sensibilización y mantienen estrecha y directa relación con las instancias de dirección de los procesos económicos y sociales, con el fin de lograr que se coloque a la población en el centro de las estrategias de desarrollo de las provincias y municipios del país, a tenor del actual proceso de descentralización. Una de las principales acciones es la capacitación y sensibilización de los gobiernos y directivos a diferentes escalas, y que se optimicen las posibilidades de las fuentes de información con que se cuenta a nivel territorial y del país, de sus provincias y municipios. Un sistema de asesoramiento y monitoreo complementa el proceso que se realiza.

En resumen, transitar hacia la adopción de un modelo de desarrollo en el que las estrategias se encuentren profundamente centradas en la población, permite garantizar el bienestar humano, compartido de forma equitativa por todos hoy y en el futuro, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer sus propias necesidades.

.....
⁴CEPAL. Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe, 2017.

The background is a solid blue color, split diagonally from the top-left to the bottom-right. The upper-left portion is a darker blue, while the lower-right portion is a lighter blue. The text is positioned in the darker blue area.

Contexto internacional

Políticas para la cohesión y el desarrollo territorial: motivaciones, teoría y práctica en la experiencia italiana

Fabrizio Barca



Doctor en Economía. Graduado en Ciencias Estadísticas y demográficas

Exdirigente del Banco de Italia, Exministro de la Cohesión Territorial y actual presidente del Foro de las Desigualdades y diversidades

Los distintos conceptos e ideas-fuerzas, resultado del trabajo de la estrategia nacional para las áreas interiores en Italia,¹ y sus varios y pequeños logros, son el fundamento de la presente ponencia. Estas estrategias combinan, a través de una sólida participación ciudadana, la mejora de los servicios básicos con la creación de oportunidades para un desarrollo sostenible, adaptándose a su vez a las necesidades y las aspiraciones de las personas en los territorios.

Este espacio de análisis y de colaboración es mucho más importante en una fase difícil como la de hoy, donde en occidente prevalen dinámicas autoritarias y a los dos lados del Atlántico se buscan otras formas de empoderar a los ciudadanos en sus mismos territorios. En este marco se hablará de valores europeos extraídos de los grandes textos y tratados, particularmente del objetivo del *desarrollo armónico*.

El desarrollo armónico siempre ha sido uno de los objetivos de la Unión Europea, teniendo en cuenta

.....
¹Al lado de las *áreas interiores*, identificadas en términos de la distancia entre los ciudadanos y una oferta completa de servicios básicos (salud, educación, transporte), aparecen otras áreas desfavorecidas por su caída demográfica y por su patrimonio habitacional no suficientemente utilizado o desgastado. Son distintas manifestaciones de aquella categoría que otros definen como *áreas frágiles*, mientras que al extremo contrario se encuentran las congestionadas áreas urbanas italianas.

las muchas diferencias, desproporciones y desigualdades territoriales. Para armonizar es necesario un intercambio animado y abierto. Estos son los rasgos de la política de cohesión que absorbe la tercera parte del presupuesto de la Unión Europea —por el momento de alrededor de trescientos mil millones de euros en siete años—, y apunta a reducir las desigualdades territoriales, la marginación de los territorios desde el punto de vista de la renta y demás condiciones de vida.

En los lugares marginados, las personas no logran expresar su potencial de vida ni alcanzar lo que en un momento histórico determinado fue concebido como *socialmente necesario*. Aquí se adopta el concepto de *justicia social*, que corresponde a la *libertad sustancial* de Amartya Sen. Esta es propiamente la libertad de vivir la vida que está en las manos de cada uno, vivir con sus propias fuerzas. Si al concepto de la libertad sustancial se añade la palabra *sostenible*, entonces nos referimos también a la libertad de las futuras generaciones que, por la forma en la cual se vive actualmente, esta no debería ser comprimida, sino al contrario, ampliada.

Cuando una injusticia territorial perdura, significa que estamos en una trampa provocada por el subdesarrollo. Determinante es el concepto de *trampa*, que se define como una situación en la cual las fuerzas endógenas políticas y económicas de un territorio no tienen la capacidad de cambiar la realidad por sí solas, lo que conlleva a que los ciudadanos de ese territorio, al vivir en una trampa, no pueden acceder a servicios de calidad adecuada. Vivir en estos territorios significa que las personas no pueden apropiarse de un específico volumen de recursos para tomar decisiones, que las capacidades empresariales, las inteligencias, la creatividad humanas quedan encerradas, escondidas, no expresadas debido a ese subdesarrollo, además, que no existen, ni en el entorno político ni en el mercado, reacciones que puedan cambiar dicha realidad.

Al analizar las desigualdades en los últimos treinta años se pueden hacer tres reflexiones:

1. Las desigualdades internas de los países han aumentado considerablemente. Por primera vez en la historia, y a causa del extraordinario desarrollo de China, India e Indonesia, las desigualdades internacionales entre los países se han reducido, lo cual es un resultado importante en el decurso de la humanidad. Pero queda confirmado que las desigualdades internas de los países han crecido.
2. Las desigualdades a las cuales se hace referencia no solo son económicas, de ingresos y de riqueza, sino que se relacionan también con el acceso y la calidad de los servicios esenciales, como salud, educación, sobre todo si nos referimos a los países del mundo occidental.
3. Lo relativo a lo que la filosofía alemana denomina *desigualdad de reconocimiento*. Se refiere a la sensación que una persona percibe cuando no es reconocida por lo que vale, por su propia identidad, por lo que aporta. Esta es una desigualdad muy potente, como la económica y social, y tiende a manifestarse en algunos territorios marginados por las decisiones políticas. En occidente estas desigualdades han abierto brechas, han generado distancias entre las personas y han dividido territorios: los rurales de los urbanos, las periferias de los centros, las ciudades que son prósperas de las que no lo son.

Estas particiones, que crean desigualdades, están en la base de lo que se escucha hoy sobre el occidente, del malestar, del resentimiento contra las clases dirigentes, y explica por qué occidente está atravesando una dinámica autoritaria donde se sanciona la construcción de barreras entre las poblaciones, entre los países.

En esta situación, resulta particularmente pesada la división entre lo rural y lo urbano: si se considera el reconocimiento social, los ciudadanos de las áreas rurales de Italia, de Francia, de Austria, de los Estados Unidos, no se legitima su papel, su historia y su aporte al potencial del propio país. Esta

situación ha inducido roturas, fallas, polarizaciones. Esta es una rápida fotografía del occidente.

Entendemos que identificar las causas pone en condición de encontrar las soluciones. Un gran economista contemporáneo, Dani Rodrik, atribuye parte de las causas de la situación de occidente a la pérdida del papel del Estado, el abandono de las políticas de pleno empleo, de atención al ciclo económico, la debilidad en la regulación de los mercados, la incapacidad de considerar oportuna la batalla contra los grandes monopolios, la atenuación de la relación del poder entre trabajadores y empresarios.

En este contexto, existen tres políticas fruto de la hegemonía del pensamiento neoliberal en el occidente que mucho han contribuido a fomentar las desigualdades, tres políticas que no deben ser cumplidas.

- En primer lugar, que las reformas institucionales en cuanto a trabajo, salud, educación, investigación, tecnología, han sido diseñadas de forma homogénea, como si el efecto del mismo diseño institucional fuera igual independientemente de los territorios. Con este enfoque equivocado se ha disminuido el papel de la ciudadanía, que se reduce al voto y, además, al voto en mala forma: “¿no te gusta el lugar donde vives?, ¿no te gusta la ciudad donde estás?, ¿no te gusta la zona rural donde naciste?, pues, entonces, vete, trasládate, múdate hacia las grandes ciudades”. Esta es la tesis que ha preponderado y dominado durante treinta años, lo que ha determinado fuerte competencia entre los territorios. Así, la descentralización no ha sido equilibrada, porque el Estado ha renunciado a garantizar las condiciones comunes y ha sugerido a los municipios de actuar uno contra el otro.
- La segunda política que ha determinado las grandes desigualdades territoriales ha sido la idea de que el Estado no es capaz de construir estrategias y teoriza sobre agenciárselas a las grandes corporaciones. Lo cierto es que, en la increíble complejidad de nuestro mundo, se requiere gran canti-

dad de conocimientos para decidir qué hacer, y las grandes corporaciones son un extraordinario instrumento de recogida de informaciones y conocimientos. Pero ellas, en el sistema capitalista, desarrollan y usan el conocimiento para aumentar su actual y futura ganancia, además, como ha ocurrido en los últimos treinta años, para elevar el valor patrimonial corriente relacionado con las rentas; se ha decidido que el empleo de la financiación pública debe alagar las decisiones estratégicas de las grandes empresas, y ha sido asignado a estas un papel cercano a lo razonable.

- La tercera política impropia procede de los efectos nefastos de las dos primeras. Cuando los Estados se dieron cuenta de que las anteriores políticas dañaban muchos territorios, y estos eran abandonados como consecuencia de la exacerbación de las injusticias y la exclusión social, que provocaban a su vez protestas sociales, no pensaron en reconsiderarlas, sino que las complementaron con una tercera política, consistente en el flujo de subsidios compensativos para aplacar la insatisfacción social. Subsidios para la formación, para las infraestructuras, para las empresas con problemas, sin considerar las consecuencias a largo plazo, sino solo con el objetivo de redistribuir el dinero para mantener “tranquilo” al pueblo y “demostrar preocupación” por él. Financiaciones sin efectos para el desarrollo, sino que alimentan una clase de intermediarios, de “rentistas”.

En Italia, esta tercera política se ha vivido muy duramente. Muchos fondos han sido transferidos a los territorios del sur, pero nada ha cambiado. Los dirigentes de los territorios se han visto afectados porque en lugar de preguntarse cuál visión o estrategia, cuáles oportunidades considerar, han intercambiado los votos a favor de las clases dirigentes nacionales para que financien su “sobrevivencia”. Este es el mecanismo que ha funcionado por mucho tiempo en el sur Italia y contra el cual se lucha todavía.

Existe una alternativa a estas tres desastrosas políticas para los territorios. La Unión Europea la

está experimentando en su política de cohesión desde hace años. Hoy, frente a la difusión de las desigualdades y sus consecuencias, esta alternativa recupera su importancia otra vez. Es el *enfoque territorial o place-based policy approach*.

Antes de describirlo, se deben analizar sus principios básicos, los que se fundan en dos requisitos determinantes de los cambios en los territorios para salir de la trampa del subdesarrollo: el *conocimiento* y el *poder*.

Mucho del conocimiento necesario para salir de la trampa del subdesarrollo reside en los mismos territorios. Sus habitantes conocen sus potencialidades, generan ideas emprendedoras, perciben las debilidades del sistema de salud, tienen aspiraciones sobre el papel del sistema escolar, imprimen sus necesidades relativas a la movilidad. La sabiduría que se crea en los grandes centros de competencia y de la técnica es esencial, pero podrá tener éxitos y remover obstáculos solo si se complementa con el conocimiento procedente de los territorios.

A nivel territorial, las clases dirigentes gubernamentales y administradoras de los municipios son indispensables, porque representan las voces de la ciudadanía con conocimiento. Sin embargo, su poder puede ser utilizado según una lógica conservadora, en lugar de innovadora. Porque el poder, para permanecer y reconfirmarse, debe asegurarse que nada cambie, que los territorios sigan con dificultades y, de esta forma, continúen pidiendo ayudas paliativas, que pasarán por la misma vieja clase dirigente.

El enfoque territorial sirve para enfrentar y gobernar dos aspectos: liberar el conocimiento local y combinarlo con el externo, y orientar hacia el cambio el uso del poder local.

Su principal objetivo es conceder a la ciudadanía la posibilidad de alcanzar la justicia social a través de acciones integradas, dirigidas tanto a la mejora de los servicios básicos como al desarrollo empresarial, a las actividades productivas, al turismo, a las acciones forestales. Para alcanzar re-

sultados, la autoridad pública nacional, el Estado, desarrolla seis funciones:

1. Asegurar, en cualquier lugar, un intercambio y diálogo reales y, si fuera necesario, una discusión donde todos puedan construir una visión de futuro compartida y a largo plazo. Fundamental resulta saber contestar unas preguntas sencillas: ¿qué vamos a necesitar dentro de veinte años para vivir mejor?, ¿cuál es nuestro papel?, ¿cuáles son las verdaderas oportunidades? Solo después de haber definido una visión compartida, podremos preguntarnos cuáles son las acciones necesarias para poder alcanzarla.
2. El más sensible: el territorio, el lugar. ¿Cuáles son las fronteras correctas? Estas no deberían imponerse desde afuera siguiendo líneas administrativas o límites funcionales. El territorio en el cual se desarrolla la estrategia debe ser generado desde el mismo intento de construcción de la estrategia. Si durante el proceso estratégico, tres municipios limítrofes están convencidos y demuestran que trabajando juntos podrán construir una visión que convenga, los límites que los circundan serán los confines del territorio.
3. Debe reconocerse el papel prioritario de las autoridades que gestionan los municipios —en Italia son ocho mil y son las personas más escuchadas en este momento de grandes dificultades para nuestra democracia—. Hay que reconocerles un papel central, y al mismo tiempo aclararles que no se aceptarán viejos métodos. Si los alcaldes manifiestan no estar listos para construir un debate abierto, informado, el Estado debe intervenir para garantizar que se aplique un método participativo.
4. La medición, la posibilidad de comprobar: se tiene que traducir la visión de futuro en resultados que puedan ser medidos y no se queden en palabras.
5. Las políticas sectoriales para la instrucción, la movilidad, la agricultura, el sector empresarial deben ser flexibles. No pueden a ciegas accio-

nar de la misma forma en todos los lugares. Hay que tener en cuenta las estrategias territoriales, adaptarse a ellas.

6. El Estado y los funcionarios deben dedicar parte de su tiempo a los territorios y no quedarse encerrados en las oficinas centrales. No es suficiente una reunión mensual para hacerse creíbles en los territorios.

Experiencias de la estrategia italiana para las áreas interiores

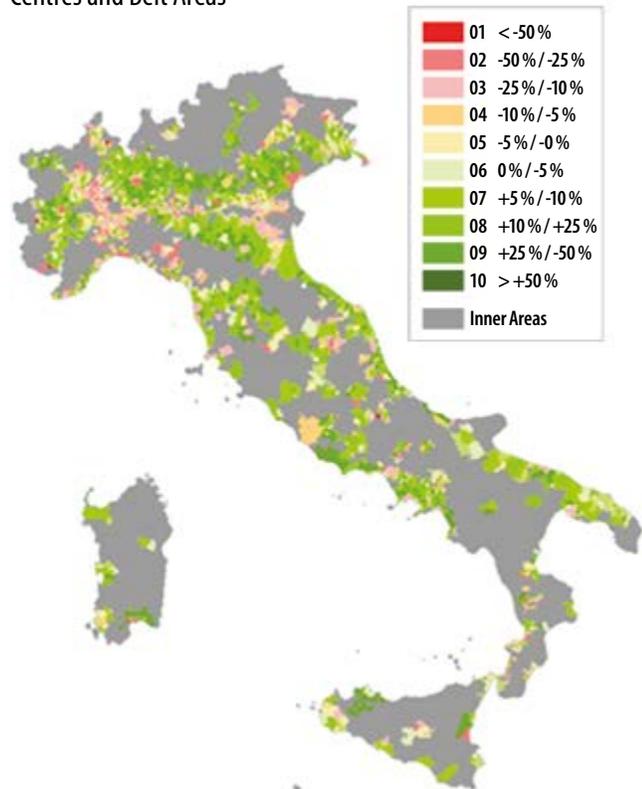
Italia está intentando actuar sobre esta base a través de la estrategia nacional italiana para las áreas interiores, que apunta a bloquear el pesado declive demográfico de las áreas rurales en el país.

La estrategia considera hasta el momento 1050 municipios que cubren 17 % del territorio nacio-

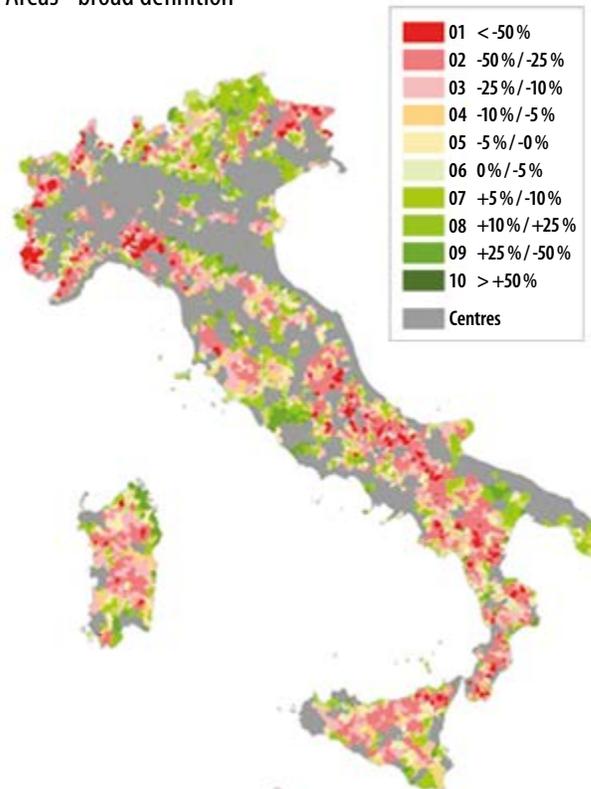
nal, con dos millones de habitantes aproximadamente y organizados en 72 áreas-proyectos. Estas áreas han sido identificadas en los dos primeros años de la estrategia a partir de un punto de referencia: el análisis entre las áreas despobladas y las distancias que debe cubrir la población hasta los servicios básicos de salud, educación y ferrocarril (todavía fundamental en Italia). En el centro, según el mapeo inicial, están las ciudades donde existen todos los servicios básicos: escuelas de todos grados, hospitales de alto nivel, estaciones de ferrocarril de acceso a la red europea (Estaciones Argento). A partir de los centros-ciudades, cada municipio ha sido clasificado en consideración a su movilidad automotriz y según su lejanía de los mismos, a menos de 20, 40, 60 u 80 minutos.

Grado de interioridad y declinación demográfica del territorio italiano

Centres and Belt Areas



Inner Areas - broad definition



Fuente: Estimates by DPS on Istat Census data 1971-2011

Determinante ha sido el trabajo estadístico hecho por cada municipio y área-proyecto para medir no solo la lejanía desde los servicios, sino también su calidad: los minutos que necesita la ambulancia para llegar una vez hecha la llamada de emergencia, la evaluación de las competencias en las disciplinas de Matemáticas y Literatura, el porcentaje de los ingresos en el hospital que son evitables, señal de una mala gestión del centro de salud más cercano. También se han medido las actividades productivas: la cantidad de jóvenes empleados en la agricultura, el uso de marcas de excelencia para los productos alimentarios, la capacidad receptiva, el número de visitantes, entre otros. Estos datos han movido el debate con elementos medibles y verificables, y han permitido precisar objetivos de mejora que podrán monitorearse.

La estrategia de las áreas interiores ha sido presentada en toda Italia con sus ciento cuarenta indicadores. Se ha discutido en los territorios sobre estos números sin tener la presunción de decir: "esto es correcto", "esto es lo que yo opino", o "esto es lo que me sugieren los números". Se ha generado un debate que se mantiene conformándose, y que nunca ha obligado a la selección de los indicadores, al contrario, se le piden a los territorios que elijan cuál indicador es para ellos el correcto.

Ha habido inconvenientes en el diseño y en la política:

1. El tamaño de los lugares. Sobre la base de la experiencia concreta, se supone que cuando el territorio supere los cincuenta o sesenta mil habitantes, la participación democrática se hace más difícil. De hecho, la evidencia de otras partes del mundo sugiere que es razonable no superar estas cifras para que se construyan procesos de democracia deliberativa.
2. Los grupos sociales más débiles. Como objetivo de las estrategias está organizar un debate abierto donde todos puedan expresarse, pero esto no siempre ha sido posible. Italia no es un

país como Cuba, donde las mujeres tienen un papel significativo. En Italia las mujeres tienen que luchar para hablar. Se ha logrado hacer hablar mucho a las maestras, pero no se ha conseguido que hablen las mujeres ni los jóvenes en una proporción adecuada; no se puede escuchar a los inmigrantes en número significativo, gente que viene de Rumania, Albania, Ucrania, y que desarrollan un papel determinante en los encadenamientos productivos rurales en Italia.

3. La tecnoestructura municipal. Este método no es complicado porque habla la lengua de todos y se refiere a los servicios necesarios para la gente. Pero, para declinar el enfoque desde arriba en un territorio, tiene que existir una competencia técnica. En la situación italiana en general y en nuestros municipios hay dificultad a tener tecnoestructuras que puedan aceptar este desafío. Se reforzaron, pero no ha sido suficiente.
4. Continuidad. Increíblemente esta estrategia sobrevivió al paso de cinco gobiernos de la República, lo cual es un dato interesante porque en Italia el gobierno cambia continuamente y, en muchas ocasiones, la primera cosa que hace el nuevo gobierno es botar lo que hizo el gobierno anterior. Esto no ha sucedido. Pero con respecto a la fase de arranque, la tensión y el entusiasmo político han decaído, lo cual se refleja en la rigidez de las administraciones nacionales sectoriales, en atrasos que mortifican a los alcaldes más emprendedores, en escasez de información hacia la ciudadanía y, por ende, en el declive de su participación.

Estas son dificultades y límites que espero Italia sepa superar rápidamente; y pueden servir de ayuda a los que decidan seguir el mismo camino, que parece ser el único capaz de manejar conocimiento y poder para el crecimiento de la justicia social de quienes viven en áreas marginales.

PARA
ES V
L'AR
VISI
LE MO
D'IMA

TE
UN GE
U
DE PO
TECN
APEN
HA
EI

ENTENDER, LO MEJOR
VER.- HORACIO
TE E UN PARLAR
BILE.- DANTE
ONDE EST UN LIVRE
AGES.- BAUDELAIRE
NEMOS ENTRE
LAS MANOS
NUINO MILAGRO;
UN MILAGRO
OSIBILIDADES
ICAS Y ARTISTICAS
IAS EXPLOTADAS
ASTA AHORA=
SENSTEIN



**CLAVES PARA
LA DESCENTRALIZACIÓN
Y EL DESARROLLO
TERRITORIAL**



**Sistema de
competencias
y fortalecimiento
de los poderes
locales**

El modelo de descentralización en el Ecuador

María Caridad Vázquez Quezada



Licenciada en Comunicación Social. Diplomada en Gerencia de Gobiernos Seccionales. Máster en Estudios Culturales. Coordinadora de planificación, proyectos y procesos, Universidad Nacional de Ecuador, Exsecretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias de Ecuador

El Buen Vivir es una idea movilizadora del Ecuador que está basada en los derechos de la ciudadanía, y, a su vez, esta con los derechos de la naturaleza en una convivencia armónica y respetuosa. Este concepto es el gran paraguas donde se plantea la descentralización como motor del desarrollo y eje de ese Estado cercano, transparente y participativo, que fue llamado desde sus inicios *El Estado a tu lado*.

La descentralización fue una decisión política del Ecuador en el año 2008. Surge de un debate amplio y profundo sobre el territorio, y la necesidad de un estado nuevo que planifique, redistribuya poder, democratice su representación y sea altamente participativo.

Su conceptualización y operación están dentro del Sistema Nacional de Competencias, dictaminado en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

¿Cuál es el contexto de la descentralización en el Ecuador?

Antes del año 2008, Ecuador estaba absolutamente centralizado y se había diseñado como un país bicéfalo: todo el poder político se encontraba en Quito, y el económico en Guayaquil. Las competencias eran como una carta de negociación, alcaldes que alzaban la mano y pedían cualquier competencia, ministros que se las otorgaban o revertían competencias a su antojo.

El reto se convirtió no solo en distribuir poder, sino que este poder operase de forma transparente, ordenada y equitativa. Pasamos de un modelo individualista y excluyente a uno obligatorio y progresivo. Hoy es un proceso totalmente homogéneo, todos tienen las mismas competencias, las cuales están definidas con claridad en la Constitución.

Las competencias están asignadas en la Constitución y en el COOTAD. Para cada nivel de gobierno se especifica con claridad su ámbito de acción y modelo de gestión. La distribución de recursos se hace a través de fórmulas discutidas por el máximo organismo de representación, que es el pleno del Consejo Nacional de Competencias (CNC).

El nuevo modelo de descentralización observa tres ámbitos: el político, el administrativo y el financiero. Al inicio, los gobiernos locales querían solo descentralización en lo fiscal, es decir, en recursos. El discurso de una descentralización enfocada únicamente en los recursos hizo mucho daño al país, pues era vista como un cheque sin más responsabilidades. Fue necesario un acuerdo político donde la descentralización se observara en su integralidad, como una herramienta para el desarrollo, la disminución de la pobreza y el cumplimiento de derechos.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se convirtió en la parte medular de este proceso, pues existían gobiernos locales con los recursos necesarios para el ejercicio de una competencia, pero no podían ejecutarla por inexperiencia en el campo de acción o por falta de técnicos especializados en un área específica.

En el Ecuador la descentralización está blindada por un candado constitucional, su institucionalidad nace en la Constitución. Desde ahí emerge el Sistema Nacional de Competencias, planes, programas y proyectos específicos que no permiten retrocesos. El COOTAD sistematizó veintiuna leyes de municipios, prefecturas y juntas parroquiales,

este código, más el Plan Nacional de Descentralización, le dieron al país estabilidad en los cambios políticos.

Hablar de descentralización es muy fácil, es un discurso cómodo para los políticos; sin embargo, cuando se necesita concretarse en hechos puntuales: costeo de competencias, diseño de modelos de gestión para todos los niveles de gobierno, mecanismo de coordinación, etcétera, es muy complejo hacerlo. No solo requiere de voluntad política, sino también de un equipo especializado y solvente.

El CNC es el organismo técnico con el mandato de operar la descentralización en el país, donde están sentados todos los niveles de gobierno, con voz y voto. El Comité está conformado por el presidente de la República y representantes de los otros niveles de gobierno: provincia, municipio y parroquias. EL CNC no es un ente del ejecutivo, es una entidad autónoma que pertenece a los gobiernos locales. Asigna y regula la transferencia y el ejercicio de competencias, resuelve en sede administrativa conflictos de competencias entre niveles de gobierno.

Desde la creación del CNC hasta la fecha no se han reportado conflictos de competencias que necesiten un pronunciamiento del pleno de este organismo. La mayoría de los problemas se deben a la falta de coordinación, comunicación o a conflictos políticos particulares entre autoridades.

Este espacio se ha convertido en foro permanente de debate y propuestas, que ha tocado cada tema a profundidad y ha develado otras centralidades que no se habían discutido antes, como aquellas a mayor escala que también captan recursos y poder en desmedro de las áreas más débiles. Por ejemplo, el centralismo que ejerce un municipio al momento de distribuir mayores inversiones en el sector urbano que en el rural, o de aquella ciudad que absorbe la mayor cantidad de recursos por ser capital de provincia.

Es importante monitorear y evaluar el ejercicio de las competencias transferidas. Frente a voces

centralistas que apuestan por el fracaso de los GAD, se debe demostrar con datos los logros de la descentralización en el territorio. Además de toda la información objetiva que arrojan los datos, la centralidad es una tara cultural: los más “pequeños”, son vistos como incapaces o corruptos. Revertir esto es tarea diaria, y solo se puede hacer con testimonios que demuestren que descentralizar una competencia siempre es más justo y eficiente para todo el sistema.

¿Cuáles son las facultades que tienen los gobiernos locales en función de su autonomía?

Cuando hablamos con todas las letras de un gobierno autónomo descentralizado, referimos que este nivel de gobierno debe tener cinco facultades: definición de la política pública, planificación, gestión, regulación y control. Si falta una de ellas, la descentralización es a medias y disfuncional.

La autonomía es comprendida en tres esferas: la política, la financiera y la administrativa.

- La *autonomía política* es la capacidad para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes con la historia, cultura y características propias del territorio.
- La *autonomía financiera* es el derecho a recibir los recursos que corresponden por la nueva competencia transferida, pero también es la capacidad de generar recursos propios.
- La *autonomía administrativa* es el ejercicio de la facultad de organización y gestión institucional en todos los ámbitos, como el presupuesto, el talento humano y demás recursos, para manejar correctamente una competencia.

¿Cuáles son los sectores y las competencias del sistema?

Componen el sistema los sectores privativos, estratégicos y comunes.

Los *sectores privativos* son aquellos en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden

exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables.

Son sectores privativos la defensa nacional, la protección interna y el orden público de las relaciones internacionales, las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, de comercio exterior y de endeudamiento externo.

Los *sectores estratégicos* son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental.

Son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico; el agua y los demás que determine la ley.

La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con este código.

Los *sectores comunes* son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.

Las *competencias* son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades y son establecidas por la Constitución, la ley y el CNC. Existen dos tipos:

- Competencias *exclusivas*: aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.
- Competencias *concurrentes*: las que la titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el CNC, para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para su efecto se observará el interés y la naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

¿Cómo es el proceso de transferencia de competencias?

El Consejo Nacional de Competencias resuelve como primer paso transferir una competencia constitucional en el Ecuador. A raíz de esta decisión es necesario un informe habilitante del Ministerio de Finanzas y del respectivo Ministerio Sectorial al

cual pertenece la competencia. En estos informes es necesario se puntualice el estado actual de la competencia y los recursos que el gobierno central usa para el funcionamiento de la misma.

El informe del costeo de la competencia quizás es lo más complejo, pues aquí es donde se define cuántos recursos van a repartirse entre los gobiernos locales, y los criterios que tendrán las diferentes fórmulas. Cada competencia tiene su propia fórmula.

A continuación se comparten algunos datos importantes que vale la pena señalar en el proceso ecuatoriano, estos datos corresponden al seguimiento y evaluación realizado por el CNC en el periodo 2012-2017.

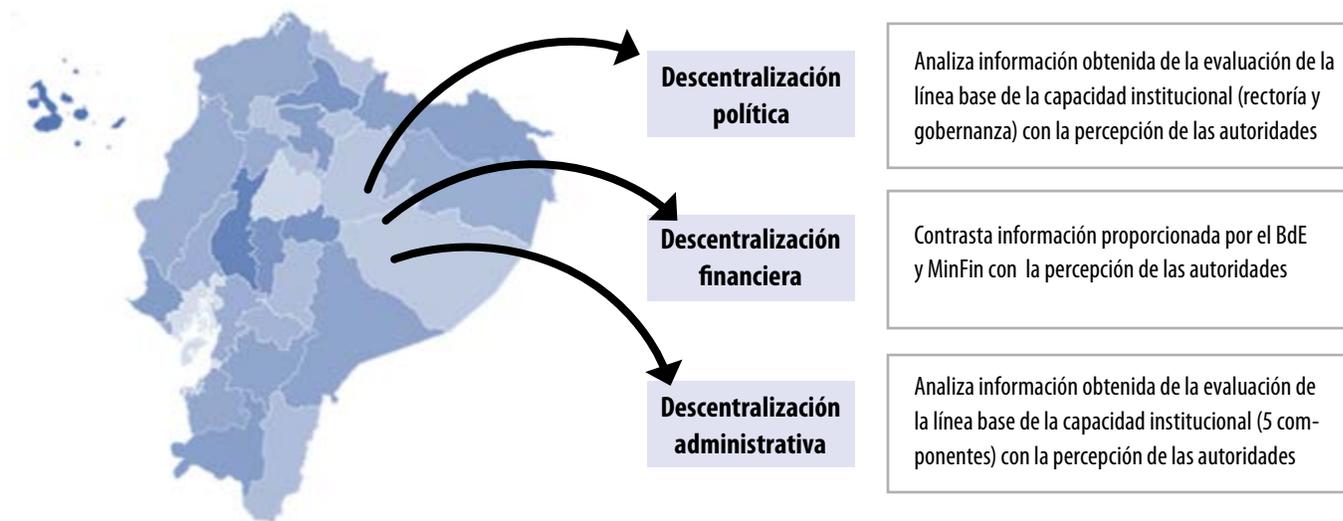
Componentes de la evaluación del proceso de descentralización en Ecuador

1. Modelo de gestión estatal descentralizado

Percepción de las autoridades del estado actual de la implementación del modelo en los tres ámbitos

2. Gestión institucional

Ejercicio efectivo de las competencias para la gestión y la entrega de servicios a la población destinataria



¿Cuáles son los principales logros y desafíos de la descentralización en Ecuador?

La evaluación del proceso descentralizador tuvo el propósito de conocer cuál era el avance de la descentralización en sus ámbitos político, financiero y administrativo, y cuál era la percepción de las autoridades en relación con el proceso. Esta se estructuró a partir de dos ejes:

- El modelo de gestión estatal descentralizado, para conocer la percepción de las autoridades sobre el estado de la implementación del modelo en sus tres ámbitos.
- La gestión institucional, para conocer el ejercicio efectivo de las competencias y la entrega de servicios a la población destinataria.

¿Cuáles son los principales resultados de la descentralización política?

A continuación se muestra una síntesis de los principales hallazgos de la evaluación en el ámbito de la descentralización política.

Síntesis de resultados sobre la descentralización política en Ecuador

Titularidad



- 57 % de las autoridades de los GAD reconoce que se potenció su rol como actores relevantes para impulsar procesos de desarrollo territorial.
- 40 % de los GAD provinciales y 100 % de los GAD parroquiales rurales consideran que la descentralización contribuyó a la consolidación de sus facultades como gobierno local.
- 32 % de los GAD municipales considera que se favoreció la distribución del poder del nivel central al nivel municipal.

Normativa



- 74 % de las autoridades considera que la normativa contribuyó a la implementación de la descentralización; sin embargo, se cuestiona su parcial aplicabilidad y limitaciones para acoger particularidades locales.

Participación ciudadana



- 33 % de las autoridades provinciales y municipales reconoce como limitante en su gestión la escasa participación de la ciudadanía en la gestión pública.
- 100 % de las autoridades parroquiales rurales destaca que la descentralización le otorgó liderazgo y fomentó el empoderamiento de la ciudadanía.
- 100 % de las autoridades provinciales y 86 % de las municipales instrumentalizan los mecanismos de participación ciudadana y control social que establece la ley.

Entre los logros en la descentralización política se destacan:

- La institucionalización de la descentralización en el gobierno local.
- La redistribución del poder desde el nivel central al nivel local.
- La disponibilidad para la priorización de los presupuestos participativos y los recursos de inversión.

En cuanto a los desafíos del Estado para lograr la descentralización política se señalan:

- El fortalecimiento de las capacidades no solo en el nivel local, sino además en el central.

- El establecimiento de mecanismos de control para el cumplimiento de la normativa y aseguramiento de la gestión efectiva de las competencias.
- El posicionamiento del proceso de descentralización como política de Estado, que incluya el sector público, el privado, el universitario y la ciudadanía en general.

¿Cuáles son los principales resultados de la descentralización financiera?

Un resumen de los resultados en el ámbito de la descentralización financiera se muestra en el gráfico siguiente.

Síntesis de resultados sobre la descentralización financiera en el Ecuador

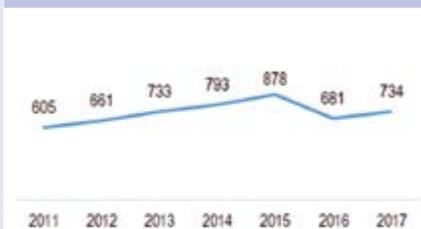
A NIVEL PROVINCIAL

Percepción de autoridades

- 42 % de las autoridades considera que las transferencias del MET cumplieron parcialmente con las características de ser predecibles, directas, oportunas y automáticas.
- 58 % cuestiona la generalidad de la aplicación de los criterios constitucionales.
- 82 % plantea una reforma al MET con la inclusión de variables territoriales locales
- 71 % de las autoridades menciona que, a pesar de existir la normativa, no se han implementado modalidades de gestión que incentiven la autonomía financiera.

Resultados en cifras

Transferencias realizadas a los GADP (millones de US\$)



- Crecimiento en 21,3 % de 2011 a 2017.

Autonomía financiera de los GAD provinciales (%)



A NIVEL MUNICIPAL

Percepción de autoridades

- 66 % de las autoridades considera que las transferencias del MET cumplieron parcialmente las características de ser predecibles, directas, oportunas y automáticas.
- 34 % propone realizar ajustes a criterios de gestión del MET: esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo e índice de cumplimiento de metas.
- 37 % de las autoridades evidencia la falta de cultura tributaria como limitante para la generación de ingresos propios.
- 14 % considera que las ordenanzas no responden a la actual realidad territorial.
- 8 % reconoce la existencia de un "costo político de cobrar impuestos" como limitante de su gestión.
- 16 % de las autoridades considera que la descentralización sí contribuyó a la autonomía financiera de los GAD.
- A criterio de las autoridades municipales, la asignación de recursos por MET generó una "zona de confort", que incide de manera negativa en la generación de sus ingresos propios.

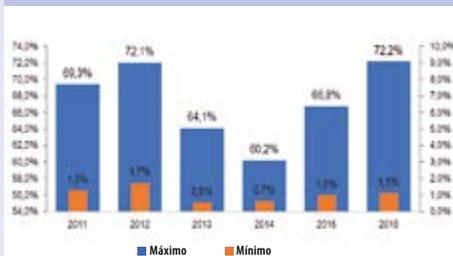
Resultados en cifras

Transferencias realizadas a los GADM (millones de US\$)



- Crecimiento en 21,4 % de 2011 a 2017.

Autonomía financiera de los GADM (%)



Composición de los ingresos municipales (millones de US\$)



- Crecimiento de los ingresos totales en 50,7 %.

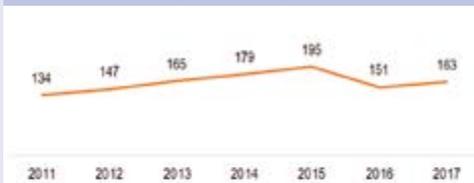
A NIVEL PARROQUIAL

Percepción de autoridades

- 100 % de las autoridades califica como insuficiente el monto que recibe por transferencias del MET.
- 100 % resalta la dificultad de disponer de recursos adicionales por delegación de competencias de otro nivel de gobierno, a pesar de gestionar sus obras relacionadas.
- 100 % de las autoridades parroquiales destacó el alto nivel de involucramiento de la población en la ejecución de obras, a través de mingas y contribuciones económicas.

Resultados en cifras

Composición de los ingresos municipales (millones de US\$)



- La principal fuente de ingresos es la transferencia de recursos por MET.
- Su crecimiento fue de 21,6 % en el periodo.

Como logro en el proceso de descentralización financiera se observa que el marco jurídico actual permite a los GAD contar con recursos predecibles para la ejecución de sus obras. Ellos conocen los recursos de los que van a disponer en el año, por lo que no existe negociación ni tensión permanente con el gobierno central al ser una fórmula aprobada y los recursos de conocimiento público. Asimismo, los GAD ejercen su autonomía en la definición de las inversiones en función a la planificación local.

Se identifican como desafíos para la descentralización financiera:

- Fomentar las modalidades de gestión para incentivar la generación de ingresos propios.

- Fortalecer las capacidades de los GAD para consolidar la cultura tributaria y la corresponsabilidad ciudadana.
- Impulsar cambios normativos que favorezcan el incremento, la recaudación y el uso de los recursos.
- Garantizar la transferencia oportuna de los recursos desde el gobierno central.

¿Cuáles son los principales resultados de la descentralización administrativa?

Los datos siguientes reflejan los principales resultados en el proceso de descentralización administrativa.

Síntesis de resultados sobre la descentralización administrativa en el Ecuador

Asignación de competencias		
→ 100 % Autoridades	Perciben que la asignación de competencias exclusivas posibilita la definición de políticas públicas locales acordes con las características territoriales (tres niveles GAD).	
→ 100 % Autoridades	Cuestionan la regulación de competencias sin recursos (tres niveles GAD).	
→ 100 % Autoridades parroquiales	Aseguran que las competencias asignadas a su nivel de gobierno no satisfacen las demandas de la población y solicitan mecanismos que viabilicen la delegación de competencias de otros niveles de gobierno.	
Capacidad institucional		
→ 56,8 % Autoridades municipales	Perciben que la capacidad institucional de los GAD les permitió gestionar sus competencias y prestar los servicios en las condiciones que espera la ciudadanía.	
→ 100 % GAD parroquiales	Reconocen su limitada capacidad institucional para el diseño y gestión de proyectos, así como para la contratación pública.	
→ 100 % Autoridades provinciales	Coinciden en que el proceso de descentralización contribuyó a la consolidación de su capacidad institucional, principalmente para la planificación institucional y el desarrollo de políticas públicas.	
Gestión de competencias		
 <p>67 % GAD provinciales y municipales Adaptaron sus estructuras administrativas para ejercer eficazmente sus competencias.</p> <hr/> <p>72 % GAD provinciales y municipales Implementaron procesos de fortalecimiento del TH, con el objetivo de reducir el nivel de rotación del personal.</p> <hr/> <p>67 % GAD provinciales y municipales Adaptaron sus estructuras administrativas para ejercer eficazmente sus competencias.</p>	 <p>75 % autoridades de los tres niveles de GAD Asegura que la gestión competencial se sustenta en las transferencias del Gobierno Central.</p>	 <p>74 % autoridades de los tres niveles de GAD Coincide en que las atribuciones y gestión de las entidades desconcentradas del Ejecutivo reducen su autonomía, particularmente en las competencias de TTTSV, vialidad y riego y drenaje.</p>

Entre los logros en la descentralización administrativa se identifican:

- Las competencias exclusivas claramente definidas evitan la superposición de intervenciones en el territorio.
- El ejercicio de las competencias por nivel de gobierno permite a los GAD definir acciones con visión integral.
- La prestación de servicios públicos cercanos a la población y acorde con su realidad territorial.

En cuanto a los desafíos se señalan:

- Analizar la conformación del nivel intermedio de gobierno y sus cambios normativos.
- Fortalecer la articulación multinivel y la prestación de servicios públicos.
- Potenciar los mecanismos de control de la gestión de competencias y definir procesos para la intervención de competencias y delegación.
- Mejorar la coordinación entre el gobierno central y los GAD.

Conclusiones

En el actual modelo de descentralización, los GAD tienen un rol protagónico en el desarrollo local, con autonomía sólida para la toma de decisiones.

Sin embargo, todavía se cuestiona la aplicabilidad efectiva de la totalidad de la normativa.

Todas las competencias exclusivas constitucionales están descentralizadas e institucionalizadas en los GAD para la prestación de servicios públicos y relacionamiento con la ciudadanía. Adicionalmente, existen competencias históricas y áreas de gestión que requieren regulación.

Se evidencia en el territorio un desencuentro de los procesos de descentralización y desconcentración, lo cual genera duplicidad de acciones y conflictos de autoridad y liderazgo.

Los GAD provinciales y municipales muestran débil gestión tributaria, lo que repercute en la recuperación de la inversión y la generación de ingresos por el ejercicio de las competencias.

Se mantiene un alto nivel de dependencia de los GAD de las transferencias del Presupuesto General del Estado, con especial énfasis en los GAD parroquiales rurales.

Se promueve una estrategia de fortalecimiento institucional a los GAD basado en una visión sistémica del desarrollo y de la gestión de competencias. Esta brinda un espacio de aprendizaje interinstitucional con la participación activa de la academia y favorece los vínculos entre el sector público y privado.

El proceso de descentralización, visión desde la experiencia mexicana

Teresita Rendón Huerta Barrera



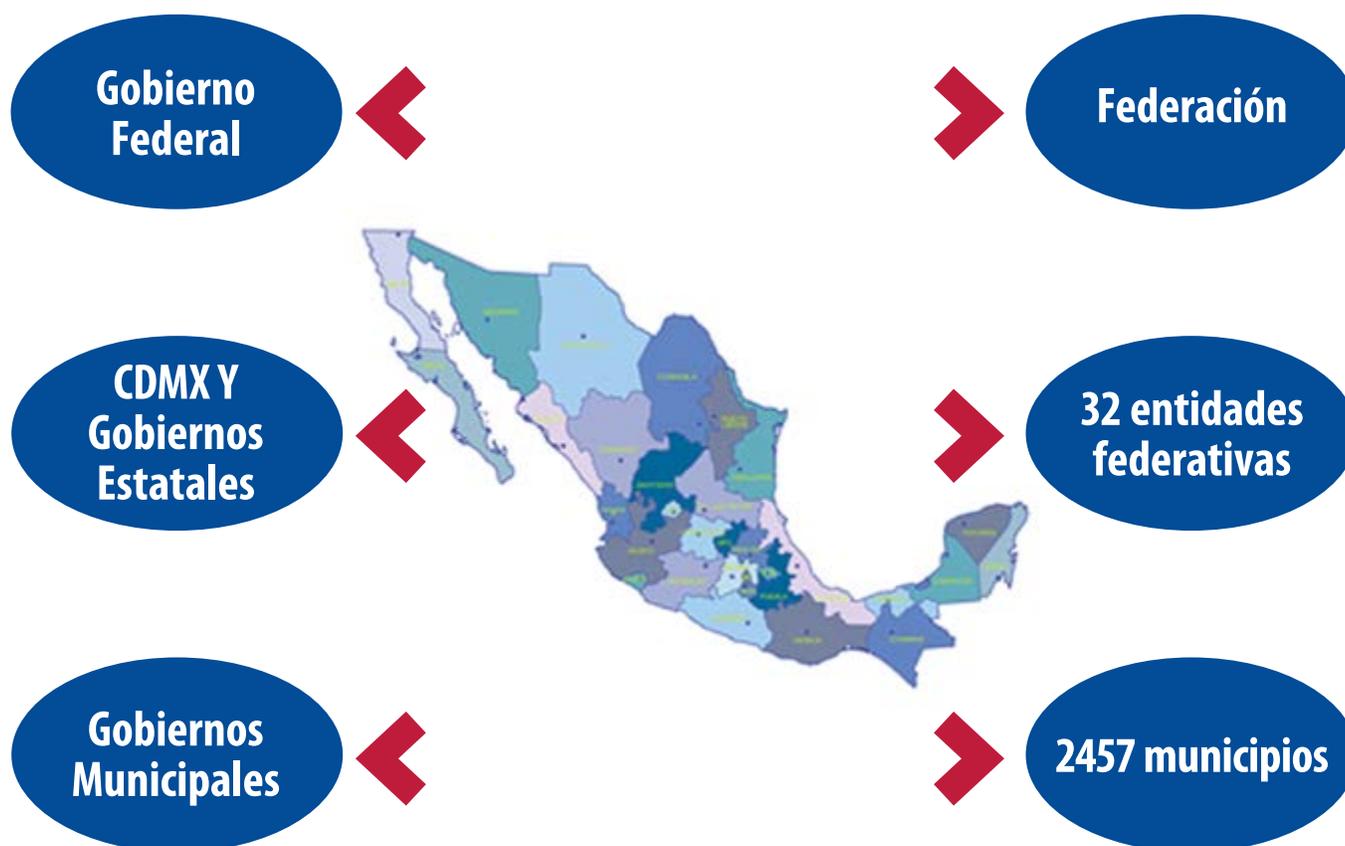
Doctora en Derecho, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo
Rectora de la Universidad de Guanajuato, México

Una de las instituciones políticas y jurídicas más importantes en la estructura del Estado Mexicano es el municipio, el cual tiene raigambre histórica como ninguna otra. En el derecho mexicano, el municipio es un orden de gobierno y, como tal, sus atribuciones son múltiples.

El municipio constituye la unidad política primaria de la organización de las entidades federativas, tal como lo prescribe el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es la institución más antigua en la historia del país y anterior al estado federal. Fue fundada por Hernán Cortés en 1519, y a partir de entonces está presente en nuestras Constituciones: en la Constitución Gaditana de 1812, que también tuvo un influjo en este y en muchos países de Latinoamérica. Asimismo, cabe mencionar el Decreto para la Libertad de la América Mexicana de Morelos de 1814, y la Constitución de 1824, que es la Constitución Federal.

El Estado mexicano está constituido por una federación integrada por 32 entidades federativas: la Ciudad de México —con 16 alcaldías—, antes Distrito Federal, sede de los poderes de la unión, y otras 31 entidades o estados. Dentro de estos hay 2457 municipios, cuya distribución no es uniforme ni proporcional al número de estados, sino que depende de las circunstancias históricas y sociopolíticas.

Estructura de las atribuciones en el Estado mexicano



Se prevé constitucionalmente la distribución de competencias en tres ámbitos de gobierno: federación, entidades federativas y municipios. La forma de gobierno local en México, por antonomasia, es el municipio, y comprende una pluralidad de espacios geopolíticos locales que van desde las megaciudades hasta las comunidades indígenas. Actualmente es posible identificar 59 zonas metropolitanas, que representan más de 56,8 % de la población total. Fuera de las grandes concentraciones, existe alta dispersión de la población, lo que hace más difícil la provisión de servicios públicos.

¿Cuáles son los atributos del municipio mexicano?

Cada municipio es administrado y gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual está integrado por un presidente municipal, más un número de síndicos y regidores que cam-

bia de acuerdo con la circunscripción territorial. Los cargos municipales normalmente son por tres años, y puede haber una sola reelección.

Los municipios poseen personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propios; es decir, pueden realizar todo tipo de actos jurídicos y también contratar empréstitos con autorización de la legislatura de la entidad federativa correspondiente.

La autonomía municipal implica la facultad reglamentaria, la elección de sus autoridades mediante sufragio libre y secreto, la libre administración de su hacienda y el ejercicio de una competencia propia. No hay leyes que distribuyan las competencias entre los ámbitos de gobierno, es una distribución que deriva de la Constitución General de la República y de las constituciones de las entidades federativas que también establecen principios relativos a la competencia.

Los municipios en México son un enorme mosaico; hay una extraordinaria heterogeneidad, que va desde el municipio más pequeño —integrado por 140 habitantes, prácticamente 2 familias, en el estado de Oaxaca— hasta los municipios metropolitanos más grandes —que tienen varios millones de habitantes, entre ellos Ecatepec (Estado de México), Tijuana (Baja California), Puebla (Puebla), León (Guanajuato), Guadalajara (Jalisco), Ciudad Juárez, etcétera—. Esa gran heterogeneidad conduce cada día más a la necesidad de creación de una tipología municipal, que actualmente no existe.

¿Cuál es la competencia del municipio mexicano?

Baste mencionar que existen 57 áreas de atribuciones previstas en la Constitución General de la República, añadidas a 23 rubros de competencia que establece el artículo 115 constitucional, el más importante en materia municipal.

Existe un grupo de materias reservadas exclusivamente a la competencia de la federación, de las entidades federativas o del municipio y un amplio elenco de materias “compartidas” o competencias concurrentes. Estas últimas se recogen *grosso modo* en el cuadro siguiente.

Materias “compartidas” o concurrentes

Educación	Protección civil
Salud	Cultura física y deporte
Derecho a la información	Turismo
Derecho de petición	Pesca y acuicultura
Protección de datos personales	Fomento y desarrollo sustentable de las sociedades cooperativas
Seguridad pública	Cultura
Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	Derechos de niñas, niños y adolescentes
Política de desarrollo social	Armonización y homologación de la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios
Materia electoral	Sistema Nacional de Archivo
Asentamientos humanos	Fiscalización
Protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico	Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado

Por su parte, los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) alumbrado público;
- c) limpia, recolección, traslado y tratamiento, disposición final de residuos;
- d) mercados y centrales de abasto;
- e) panteones;
- f) rastros;

- g) calles, parques y jardines y equipamiento urbano;
- h) seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) otros que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera de los municipios;
- j) además se prevé el desarrollo local y urbano como una de sus competencias más importantes.

La competencia municipal sin duda ha evolucionado. Antes se decía: “Es que al municipio solo se le han atribuido aquellos servicios que huelen mal”, como el drenaje, los rastros, el sacrificio de animales, los panteones. Ahora hay un catálogo completo de servicios públicos que corresponden al ámbito municipal definidos desde la Constitución.

¿Qué recomendaciones se pueden ofrecer desde la experiencia mexicana para el proceso de descentralización y distribución de competencias?

- Basarse en el principio de subsidiariedad, que consiste en asignar la responsabilidad primera a quien está más cerca del problema.
- Identificar los problemas que rebasan el entorno municipal que no pueden resolverse solo en el municipio, pero en los cuales debe participar, y distinguir aquellos que trascienden las fronteras territoriales, como los problemas ambientales, de agua y salud.
- Decidir claramente cuáles serán competencias exclusivas y cuáles serán competencias compartidas.
- Vigilar, en las nuevas normas, los llamados conceptos jurídicos indeterminados, que se vuelven muy complicados en su interpretación, tanto para la autoridad como para los juzgadores, aunque es imposible prescindir de ellos; por ejemplo, cuando se habla del bienestar colectivo, de la utilidad pública, del justo precio de los servicios públicos, o de intereses morales y materiales.
- Acompañar la cesión de competencias siempre con las respectivas transferencias presupuesta-

rias. Si no se transfieren recursos, esa competencia estará muerta, será papel mojado.

- Observar “los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación”. En este sentido, se sugiere crear un fondo para corregir desequilibrios económico-territoriales, que permita hacer efectivo el principio de solidaridad.

Otras recomendaciones en relación con los procesos de desarrollo territorial:

- Preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo donde las personas puedan desarrollar actividades de libre tránsito, encuentro, entretenimiento, esparcimiento, respeto a su dignidad y ejercicio pleno de sus derechos.
- Evitar procesos de gentrificación, fenómeno que preocupa actualmente a ciertas ciudades de México y de Latinoamérica, y que significa el desplazamiento de quienes habitan en fincas y zonas urbanas que están comprándose por capitales extranjeros, restaurándose y adquiriendo entonces un alto valor, una alta plusvalía.
- Crear mecanismos que propicien la participación de la sociedad civil.
- Integrar la diversidad, promover la inclusión social y educar en la solidaridad y la tolerancia.
- Asegurar que los servicios públicos estén sujetos al interés y al beneficio colectivo, no a la ley de la oferta y la demanda.
- Lograr un crecimiento urbano con orden y protección al medioambiente, principio que no puede perderse de vista por ningún motivo.

La descentralización desde el enfoque territorial del desarrollo humano: lecciones aprendidas

Julio A. Portieles Fleites



Máster en Física Nuclear, con estudios de posgrado en Teoría de juegos y aplicaciones de la física y la matemática a procesos económicos y de planificación

Gerente de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Paraguay

Una síntesis de las lecciones aprendidas en las experiencias de diversas agencias, fondos y programas de Naciones Unidas en relación con la descentralización y el desarrollo humano local será objeto del presente texto, a partir de las experiencias de Uruguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Cuba.

Principios comunes

Experiencias probadas y adaptadas a contextos diversos con escalas territoriales y marcos político-administrativos diferentes, pero basadas en puntos de partida o principios comunes que vale la pena subrayar:

- *El enfoque territorial*, aun cuando se trabaje desde un contexto global o nacional.
- *El enfoque y la visión de desarrollo humano*, cuando el motivo principal es la búsqueda del bienestar, el empoderamiento, el desarrollo de las capacidades individuales, colectivas y del sistema; es decir, cuando el desarrollo económico territorial es parte y contribuye al desarrollo humano.
- *El enfoque de la descentralización*, cuando es vista como medio para alcanzar los objetivos de desarrollo humano; o sea, se desarrolla para lograr mayor eficiencia en los resultados, mejor entrega de servicios a la población, etcétera. Resulta clave no perder este enfoque, pues en muchos casos la discusión política, la disputa de

poder entre los diferentes niveles de gobierno, ha desviado el debate hacia la descentralización como un fin y no como medio para lograr mejor calidad y acceso a los servicios que se brindan en los territorios.

- *El enfoque de la articulación*, cuando comprende no solo el relacionamiento entre los diferentes niveles de gobierno, sino entre los distintos actores que participan en el desarrollo, tanto a nivel técnico como político.

Territorio

Se retoma el enfoque territorial para destacar que la manera de definir el territorio es fundamental para un proceso de descentralización. No tiene que ser únicamente desde la dimensión política o administrativa. Hay otras maneras de definirlo, relacionadas con aspectos ambientales, económicos, incluso, sociales. Los movimientos humanos dentro de un territorio determinan también diferentes formas de definirlo y deben ser considerados a la hora de descentralizar y definir las competencias que son pertinentes para cada nivel de gobierno.

En la dimensión económica, un ejemplo serían las cadenas de valor, que plantean una lógica de funcionamiento que rebasa la habitual demarcación municipal. En ese caso se necesita de una visión más abarcadora porque difícilmente una cadena de valor opera exclusivamente en un municipio.

Otro elemento a subrayar es la importancia de comprender la escala territorial en la que se trabaja. Todas las escalas territoriales son importantes, pero hay determinado valor añadido, cierta ventaja comparativa, que posee una escala territorial en relación con la otra para enfrentar determinados desafíos del desarrollo. Existen cuestiones que se abordan mejor desde una escala territorial más pequeña, local, incluso comunitaria, y otros desde una escala territorial superior, o sea, provincial, regional o nacional.

Lecciones aprendidas

- *La importancia de la gobernanza multinivel y multiactoral*, refrendada en procesos de aprendizaje durante muchos años en América Latina. En este sentido se observan tres dimensiones de la articulación que son importantes considerar y, de obviar algunas de ellas, se tiene un conflicto potencial o incompletos procesos de desarrollo:
 - La primera es la articulación entre niveles y formas de gobierno, que es la más “fácil” de identificar y atender legal y jurídicamente.
 - La segunda comprende la interacción ente lo público y lo privado, entre entidades públicas, organizaciones, empresas, etcétera. Estas articulaciones son fundamentales para el desarrollo del territorio.
 - La tercera es la articulación intersectorial, abordada ligeramente en ocasiones, aunque es fundamental. Muchas veces se logra dentro del territorio niveles de coordinación intersectorial, pero como los ministerios no están acostumbrados a trabajar de manera articulada provocan el fraccionamiento artificial del territorio en salud, educación, turismo, ambiente, etcétera, cuando este es un solo sistema y hay que analizarlo integralmente. Son los gobiernos locales los que tienen la capacidad de articular y coordinar esos procesos. Por ello, es importante que también el gobierno nacional se prepare para llegar de manera coordinada y articulada al territorio. En Cuba, se tiene una ventaja de coordinación intersectorial que en otros países es difícil concretar.
- *La importancia de la participación*, como un medio para lograr el empoderamiento y el compromiso de los actores, sumar recursos al desarrollo territorial, así como para la rendición de cuenta y una gestión de gobierno transparente. La participación no se puede ver como un fin —por ejemplo, qué porcentaje de participación se ne-

- cesita—, sino que debe asumirse como un habilitador intrínseco, en vínculo estrecho con el desarrollo humano.
- *La necesidad de contar con una planificación articulada y flexible.* El manejo de la incertidumbre es clave en el contexto actual, por lo que es importante que los esquemas de planificación sean lo suficientemente flexibles para gestionar de manera resiliente y proactiva esa incertidumbre y lograr soluciones adaptadas a cada territorio y al contexto. Otro elemento de la planificación es el de favorecer *agendas concertadas entre actores y sectores* y el de buscar *conexiones interterritoriales*. En este sentido, el plan de la provincia debe ayudar a articular los planes municipales, sobre todo, en asuntos que trascienden la escala territorial específica. Por ejemplo, a veces la solución del vertimiento de desechos no está en el mismo territorio sino en el vecino, por lo que es necesario buscar coordinación intermunicipal. La planificación debe lograr también mayor vinculación con las finanzas públicas.
 - *El liderazgo de los actores locales* es otro elemento clave. Liderazgo que debe ser construido, promovido a través de la formación y el desarrollo de las capacidades y habilidades necesarias para emprender esos procesos.
 - El *monitoreo, la medición y la sistematización* durante todo el proceso de descentralización es otro de los aspectos fundamentales, así como *el intercambio horizontal y la gestión del conocimiento*. Muchas veces la solución la tenemos en el municipio vecino y la estamos buscando a dos mil kilómetros de distancia. Entonces se debe potenciar el intercambio y la búsqueda de soluciones entre pares, entre los municipios, las provincias, etcétera.
 - *La importancia de un marco legal y normativo* que clarifique y regule las competencias de cada nivel de gobierno y establezca los principios y el funcionamiento del proceso de descentralización en general y en torno a las cuestiones de subsidiariedad, de complementariedad, etcétera. En este sentido, es importante *valorar la ventaja comparativa de cada nivel* para asignarle una competencia que ha de ser tomada en cuenta. Es esencial lograr la *descentralización política de conjunto con la transferencia de competencias y recursos y el fortalecimiento de capacidades*. No avanza un proceso de descentralización si no se combinan todas estas dimensiones.
 - *La importancia de costear las competencias*, es decir, se debe saber el costo de las competencias. A veces no se conoce lo que cuestan determinados servicios que se quieren ofrecer a determinada población, y ello es parte importante de las decisiones en un proceso de descentralización.
 - *La importancia de la dimensión cultural para un proceso descentralizador*, vista la cultura como un elemento esencial para potenciar el desarrollo territorial, que a su vez filtra y condiciona todo lo que se hace en el territorio. Además, el proceso de descentralización requiere cambios culturales complejos, demanda transformar la mentalidad y las prácticas de los actores que participan en ese proceso, y desarrollar las capacidades tanto de las personas que están en el gobierno nacional como las de los gobiernos locales, la ciudadanía y aquellos actores sociales, económicos y académicos que participan. Ese cambio cultural es verdaderamente el desafío mayor que tiene cualquier país que emprende un proceso de descentralización.



Sobre los procesos de descentralización y transferencia de competencias

¿Cómo se ha concebido la articulación multinivel e interterritorial en los procesos de descentralización en las experiencias presentadas? (CARLOS CÉSAR TORRES PÁEZ, CE-GESTA)

En la experiencia ecuatoriana, el Ministerio de Finanzas identifica los recursos necesarios (humanos, económicos, de infraestructura y logística, de información) para ejecutar determinada competencia a nivel nacional y, en correspondencia, estos se traspasan a los municipios. Por ejemplo: la Agencia Nacional de Tránsito, encargada de coordinar y ejecutar la capacidad de transporte terrestre y la seguridad vial, traspasa a los municipios las oficinas de tránsito con los recursos (personal, tecnologías, etc.) necesarios para ejercer localmente dichas funciones, y la información, transferida a través de un sistema que se actualiza permanentemente. (MARÍA CARIDAD VÁZQUEZ QUEZADA)

En las experiencias latinoamericanas que han promovido procesos de descentralización se destacan cuatro claves para lograr la articulación multinivel: que sea un proceso permanente, que cuente con una dimensión técnica que soporte la dimensión política, que abarque tanto la planificación como la gestión del desarrollo de manera coordinada, y se base una visión de desarrollo común a todos los actores. (JULIO A. PORTIELES FLEITES)

¿En los procesos de descentralización financiera, cómo se manejado la diferenciación entre sectores económicos

y entre actores económicos? (CARLOS CÉSAR TORRES, CE-GESTA)

En la experiencia ecuatoriana la competencia de fomento productivo le pertenece a la prefectura, pero se coordina con el municipio, con la junta parroquial y con el gobierno central. Para su ejercicio, se identifican los actores productivos y se regula el rol que cada uno va a tener y lo que debe hacer para ejercer la competencia (resolución sobre la competencia productiva de los sectores). Aquellas empresas grandes que antes tributaban al gobierno central, ahora tributan un porcentaje a los territorios donde están ubicadas. (MARÍA CARIDAD VÁZQUEZ QUEZADA)

¿Según la experiencia ecuatoriana, qué es más conveniente: transferir las competencias de una vez a todos los municipios y fortalecer sus capacidades según lo demanden, o transferirlas gradualmente en la medida en que se desarrollen sus capacidades? (AIZEL LLANES FERNÁNDEZ)

En Ecuador hubo dos momentos: uno inicial, donde los propios municipios autocalificaban su capacidad técnica y se preparaban para recibir las competencias, lo que ayudó a que el proceso fuera un poco más ordenado; y un segundo momento, más veloz, marcado por una fuerte presión del gobierno de Rafael Correa, que dio un plazo de seis meses para que se descentralizaran todas las competencias. Este impulso permitió una rápida descentralización, pero demasiado abrupta para



algunos municipios muy pequeños, a los que les tomó tiempo organizarse y avanzar. Sobre esta experiencia se sugiere mantener un nivel de progresividad pero también de presión en los tiempos, tanto por el nivel local como por el central.

(MARÍA CARIDAD VÁZQUEZ QUEZADA)



¿Cuáles son los efectos de los fondos de compensación para mitigar las desigualdades territoriales según la experiencia mexicana?

(MAYRA ESPINA PRIETO, COSUDE)

El Sistema Nacional de coordinación fiscal en México tiene un fondo para promover el desarrollo de actividades productivas en los municipios que están menos favorecidos económicamente, el cual ha surtido un efecto detonador de actividades económicas. También se dispone de Ley general de coordinación, que determina los fondos que se transferirán a través de fórmulas matemáticas que tratan de paliar las grandes desigualdades existentes. (TERESITA RENDÓN HUERTA)

Apuntes para Cuba

Lissette Pérez Hernández



*Doctora en Ciencias Jurídicas
Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba*

La Constitución cubana establece el marco y ofrece el cauce para un proceso descentralizador en Cuba, y ese es un punto de partida invaluable. La nueva Constitución coloca a los municipios en un peldaño superior al consagrar la autonomía municipal como principio que debe guiar su organización y funcionamiento.

El funcionamiento autónomo de los municipios supone la existencia de acciones descentralizadas previas que refuercen la autoridad municipal, permitan la gestión individualizada de cada municipio a partir de las prioridades y peculiaridades locales, y la solución de sus propios problemas y necesidades.

La autonomía debe mejorar la gestión municipal, identificar y exigir la responsabilidad ante los incumplimientos de lo regulado, contribuir a elevar la credibilidad de los órganos locales del Poder Popular y fortalecer la democracia municipal, al ofrecer un marco adecuado para los procesos de participación popular en la identificación de las prioridades y búsqueda de soluciones a nivel local.

¿Qué ha de hacerse para fortalecer los poderes locales y su autonomía?

¿Qué debe asegurarse para que el proceso de descentralización y de transferencia de competencias sea efectivo? A continuación un conjunto de propuestas y recomendaciones en esta dirección.

Para una ruta crítica de la descentralización en Cuba, se recomienda considerar las siguientes pautas:

1. El modelo de descentralización debe ser *multi-dimensional* y manifestarse integradamente en sus tres dimensiones: la política, la administrativa y la fiscal.
2. Para *reforzar el poder local* debe fortalecerse la capacidad de decisión de ese nivel de gobierno y asignar los recursos para ello.
3. En el centro del proceso descentralizador está el hombre. Se descentraliza para potenciar el desarrollo integral de los territorios en sus cuatro dimensiones: económica, política, ambiental y social, matizada esta última por la expresión cultural. Se descentraliza para *condicionar el desarrollo humano* tanto individual como colectivo.
4. Una ruta descentralizadora requiere de una *mirada articulada y multinivel*, que propicie la relación estrecha entre los sectores públicos y privados y tenga, de igual forma, una *mirada horizontal* que favorezca la inclusión del sector empresarial, las organizaciones sociales y los centros universitarios y de investigación. Es esencial que el proceso sea en sí mismo articulado y propicie, a su vez, la integración.

En el camino hacia la transferencia de competencias a los poderes locales, se recomienda que:

1. La gestión y transferencia competencial, la asignación de recursos y el ejercicio mismo de las competencias, deben asumirse de manera *sistémica*. No basta la realización estrictamente territorial de determinada competencia para que esta encuentre satisfacción social o se ejercite a plenitud; se requiere fijar la distribución de las distintas cuotas de esa competencia entre los diferentes niveles de gobierno. De ahí que sea indispensable una mirada sistémica tanto en la asignación de las competencias, como en los análisis institucionales, económicos, sociales y ambientales que conlleva la transferencia de estas.
2. La *consolidación del marco jurídico* es imprescindible para lograr el ejercicio efectivo de la autoridad municipal y que las competencias sean con-

creción real de la autonomía a la que convoca la Constitución. Resulta primordial el marco jurídico que dilucide las competencias de cada nivel de gobierno, establezca la subsidiariedad y complementariedad en la implementación de estas con clara determinación de la autoridad de los diferentes órganos que conforman la municipalidad.

3. Es preciso que se tengan *previamente definidas las políticas* de descentralización, de desarrollo territorial y las bases político-jurídicas que regirán la organización y el funcionamiento, de forma articulada, de los distintos órganos municipales que la pondrán en práctica. Es clave que el proceso se articule desde el inicio con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
4. La *institucionalización* del proceso descentralizador es ineludible y requiere de un órgano que rijan la asignación de competencias y recursos, su seguimiento y control.

¿Qué aspectos debería considerar la hoja de ruta para la transferencia de competencias?

1. Es básico *definir y diferenciar los contenidos* privativos del poder municipal, así como los que serán comunes en varios niveles de gobierno y los que estratégicamente estarán en el nivel central por la importancia que representan o lo que significan, por ejemplo, para la seguridad nacional.
2. Es necesario establecer la competencia no solo desde el punto de vista temático, sino también de las facultades que adquieren los municipios con la misma. Se deberá regular no solo el ámbito de actuación del municipio, sino además cuál es su alcance y forma de decisión, es decir, hasta dónde llega su poder. Ello implica que no solo por vía de las competencias el municipio pueda ofrecer un servicio, sino que pueda tomar decisiones sobre una materia en específico. Se debe asegurar que *el municipio tenga poder* porque a eso nos convocan el principio de autonomía y el proceso descentralizador.

3. Es necesario garantizar la distribución de las competencias de forma sistémica entre los distintos niveles de gobierno y la asignación de las competencias *propias o concurrentes*; es decir, definir qué podrán hacer por sí mismos los municipios como titulares de esa competencia, y sobre la base de una titularidad competencial compartida. Es fundamental que las normas jurídicas dictadas al efecto *diferencien las facultades* que pueden adquirir los gobiernos autónomos, por ejemplo: rectorar, planificar, regular, gestionar y controlar.

Una mirada a la trayectoria municipal cubana y de sus principales hitos en la historia constitucional permite visualizar la importancia que una fórmula competencial adquiere en el contexto nacional actual:

- La Constitución de 1901 reguló una fórmula abierta y amplia en cuanto al actuar de los municipios: a estos les correspondía ocuparse de todo lo relacionado con la localidad y sus intereses, todo en materia de satisfacer las necesidades locales básicas. Era una fórmula vasta, pero a la vez decía poco, en tanto no ofrecía seguridad en su contenido y alcance.
- La Constitución de 1940 los sitúa en el otro extremo, al regular una fórmula cerrada que establecía taxativamente cuáles serían las competencias asignadas a los municipios. Estas resultaron ser varias, pero sin margen a la inclusión de otras.
- Bajo el amparo de la Constitución de 1976 hubo un periodo desierto en relación con las competencias municipales, al no estar reguladas de forma expresa. En la práctica, los municipios gestionaron algún que otro asunto, pero durante un tiempo el contenido competencial propio estuvo principalmente relacionado con cuestiones comunales; única competencia visible en ese tiempo, aunque en el texto constitucional no estuvo definida esa ni ninguna otra. Con la Reforma constitucional de 1992, se definió cla-

ramente al municipio como “la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales”. Con este planteamiento se dejó abierta la necesidad de precisar cuáles serían esas necesidades mínimas, convocándose a la acción a partir de la personalidad jurídica que les resultaba reconocida, aunque no existió precisión normativa al respecto.

- La Constitución de 2019 tampoco regula las competencias, pero se encuentra en una situación jurídica diferente. Se infiere la necesidad de que las competencias estén presentes y de forma indirecta lo mandata, lo cual se deriva del principio de autonomía que se les confiere constitucionalmente a los municipios y del proceso descentralizador al que el país convoca a través de la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social aprobados en el VII Congreso del PCC.

¿Cuál podría ser la fórmula competencial apropiada en este contexto?

Se propone una fórmula mixta, donde puedan existir algunas competencias municipales bien definidas, propias y concurrentes, y dejar un espacio abierto para aquellas que se puedan definir en la práctica y de manera progresiva, luego del estudio y la evaluación.

Para que la autonomía sea real y efectiva conforme al proceso de descentralización, se considera que determinadas facultades deben estar reguladas de manera expresa:

- Los municipios deben *planificar estratégicamente su desarrollo y gestionar la satisfacción de sus necesidades básicas*. En este sentido, los artículos 199 y 201 constitucionales establecen algunas ideas relacionadas con el actuar de los Consejos Populares y de la Administración Local, pero debe ampliarse la visión municipal. Estas

facultades no están previstas en la Constitución como competencias, sino como contenido de acción, aunque pudieran ser una referencia de inicio para determinar las necesidades que el municipio debe satisfacer y regular el contenido de las competencias que debe tener.

- Ha de estar regulada la facultad “estrella” en nuestro diseño constitucional: *el control*. Los municipios en representación de los intereses populares, deben controlar su propia gestión y la gestión de aquello que tenga incidencia en la sociedad local.
- Como esencia política e histórica de nuestro diseño constitucional se requiere de la *participación popular* en la realización y ejercicio competencial, no como fin, sino como medio para alcanzar más empoderamiento, mejorar la rendición de cuentas, lograr corresponsabilidad y transparencia en la gestión. De ahí que convocarla por los órganos correspondientes, siempre que tenga lugar, resulta un imperativo en el momento de establecer las facultades.
- En consecuencia con el principio de autonomía que la Constitución les confiere a los municipios, la facultad de *regular jurídicamente sus propios asuntos*, debe establecerse, si bien habría que precisar cómo y con qué alcance deberán hacerlo.
- Para que el municipio pueda cumplir todas sus facultades, el municipio debe *administrar su hacienda*. Se requiere definir cuáles son sus recursos propios y asignaciones, así como el contenido y alcance de la facultad, en virtud de la autonomía refrendada constitucionalmente de poder decidir sobre sus recursos.

Por último, se considera que para garantizar el éxito de ese marco funcional es imprescindible el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, objetivo en el que puede contribuir la articulación entre gobierno y universidad, pero nunca como condicionante ni paralizante del proceso. Los municipios tendrán que nutrirse de su propia y nueva práctica y “aprender haciendo”.

**Comunicación,
informatización
y participación
ciudadana
en la gestión
territorial**

La comunicación pública en Cuba: desafíos frente a los escenarios de la descentralización

Raúl Garcés Corra



Doctor en Ciencias de la Comunicación. Máster en Ciencias de la Comunicación

Exdecano de la Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, Cuba

Los cambios que acontecen en Cuba en el ámbito de la comunicación obviamente tienen repercusiones en el modelo de desarrollo que se construye. Estos sirven como punto de partida para tratar de buscar las articulaciones entre información, comunicación y tecnología, que pueden ser útiles para gestionar el desarrollo. Sin embargo, son procesos que aún son vistos distantes, parcelados, en compartimentos, y no han logrado avanzar lo suficiente debido a la prevalencia de una visión segmentada.

En un país cuya Constitución acaba de apostar al municipio como célula del desarrollo, se identifican las limitaciones siguientes para avanzar en una visión integradora:

- La falta de acuerdo en cuanto a la concepción del desarrollo local y su integración a la visión de desarrollo del país. Durante los noventa, años críticos para Cuba, se concibieron metas y formas de gestión descentralizadas. Luego se dieron procesos centralizadores que disminuyeron o silenciaron algunas de aquellas prácticas. Hoy el ámbito normativo del país reconoce los procesos de desarrollo local de manera más estructurada, pero no hay un consenso suficiente en torno a las visiones del desarrollo local. La determinación de los roles de cada escala son insuficientes. La provincia interviene en el municipio, la nación interviene en la provincia y en el municipio. El municipio no puede

decidir plenamente sobre servicios básicos, y eso lo sufre la ciudadanía.

- La existencia de métodos y estilos de trabajo que responden a un funcionamiento vertical y sectorial. Cada sector gestiona sus prioridades, sin articularse a una visión sistémica. Es complejo gestionar el desarrollo de un territorio con una perspectiva centralizadora y parcelada.
- La falta de institucionalización de los procesos a nivel local, con repercusiones en el ámbito comunicativo, a pesar de las prioridades definidas en Cuba al respecto. Institucionalizar el proceso significa generar las políticas públicas, crear las estructuras y capacitar los recursos humanos que garanticen que dicho proceso se gestione a todas las escalas de manera eficiente. En el ámbito comunicativo, la falta de un Ministerio de Comunicación ha limitado la gestión del proceso con visión estratégica.
- Los conocimientos y herramientas son insuficientes para formular proyectos, estudios de factibilidad, estrategias de desarrollo y de comunicación. Una de las batallas es intercambiar metodologías que le permitan a los gobiernos locales formular sus estrategias de desarrollo, pero estas no pueden limitarse a presentaciones en *power point*, o a documentos sin metas e indicadores concretos. Si no hay estrategias de desarrollo claras, se profundizan los desacuerdos, no existe consenso en torno a cómo actuar, se fragmenta la gestión, se convierte la intersectorialidad en un campo de batalla, se mantiene el verticalismo y una comunicación descendente que no se retroalimenta lo suficiente con las prioridades que se definen en lo local con la participación de todos.

Estas cuestiones tienen una dimensión comunicativa, pero el enfoque de la comunicación que se asume muchas veces privilegia solo la visibilidad de los procesos y subestima el papel de la comunicación como articulador de los actores del desarrollo. Con-

viven diferentes visiones del desarrollo porque no hay una articulación comunicativa.

Dice el teórico colombiano Jesús Martín Barbero que el tejido social se construye comunicativamente. ¿Cómo aspirar a que las comunidades participen en la gestión del desarrollo sin comunicación con ellas? ¿Cómo involucrar con eficacia a la ciudadanía en dicha gestión sin que la comunicación como proceso esté mediando esas articulaciones?

Cuba es un país en movimiento, en una efervescencia de transformaciones, donde todos quieren decir qué se puede hacer, cómo contribuir y cómo hacer valer una idea para que se tenga en cuenta en la concepción e implementación de un modelo de desarrollo.

Como un país en transición, existen dos Cuba: la que acaba de aprobar la Constitución y la que habría estado conforme con una Constitución menos avanzada, la que estaba de acuerdo con el artículo 68 y el matrimonio igualitario y la que pensaba que no habían condiciones culturales para ello; hay una parte de la sociedad cubana que está de acuerdo con el municipio como centro; hay una parte de la sociedad que se pregunta qué sucederá cuando se le den al municipio todas las potestades en un Estado que tiene que repartir pocos recursos. En muchos aspectos tenemos dos visiones, o tres, o múltiples. Tenemos un país que pertenece, a ratos, a la manera de gestión del pasado, y un país que quiere gestionarlas de forma distinta y está generando un ámbito normativo para que esa otra gestión tenga una perspectiva jurídica y un amparo legal que la haga sostenible.

En el ámbito de la comunicación existen dos grupos. Uno, con una visión todavía instrumental, que cree que la comunicación es un cartel, dos programas de televisión y tres vallas en medio de la calle 23. Otro, que considera que la comunicación es un proceso que involucra a todos, que no puede formar parte del final de la gestión, sino que debe integrarse desde el principio al proceso del desarrollo, incorporando a la ciudadanía y al resto

de los actores para avanzar progresivamente en la construcción del consenso. El cual no se construye cuando todo está decidido, sino que hay que construirlo con la ciudadanía desde el principio.

Es preciso admitir la dimensión procesual de la comunicación y no la visión transmisiva, heredada, y que predomina.

En Cuba se evidencian hoy tres tensiones esenciales en el ámbito de la comunicación:

- La primera se debate entre una concepción instrumental y otra que la concibe como recurso estratégico de desarrollo. No quiere decir que antes no hubiera una concepción de comunicación. La había en la Operación Verdad, en la entrevista que concede Fidel Castro al *New York Times* en 1959 y en los viajes de Fidel Castro y Ernesto Guevara a Nueva York también para explicar la Revolución cubana, pero era una concepción que se iba construyendo en medio de la batalla política.

Cuando se produce el Primer Congreso del Partido, en 1976, uno de los documentos generados fueron las Tesis y Resoluciones sobre los medios de difusión masiva. El documento tiene un espíritu difusionista, transmisivo, vertical e instrumental de la comunicación. Espíritu que pertenece al año 1976, no a estos tiempos.

Cuando se define la comunicación como un bien público y un derecho ciudadano, debe entenderse que la comunicación es un patrimonio de todos. Cuando se expresa que la comunicación es un recurso estratégico de dirección del Estado y el gobierno —refrendado en la Constitución de la República y en las bases del modelo de desarrollo—, significa que esta no puede gestionarse de forma espontánea, sino que hay que institucionalizarla y generar todas las condiciones que permitan que la comunicación sea gestionada efectivamente (de organización, estructura, políticas, sistemas).

Subsiste la tensión entre la visión que heredamos y la que queremos conquistar, con una

pugna de sentidos entre la mentalidad que pertenece a una concepción de la comunicación diferente, y un cambio de mentalidad no puede lograrse de la noche a la mañana, pues es esencialmente cultural.

Algunas de las cuestiones refrendadas en los documentos rectores del modelo de desarrollo cubano —como participación, debate, corresponsabilidad, bienes públicos y derechos ciudadanos, intercambio de ideas, estrategias comunicacionales, acceso a la información, rendición de cuentas— se asocian a la visión de la comunicación como recurso estratégico de desarrollo, como proceso transversal a este, y no como fin último.

- Una segunda tensión se da entre una concepción mediocéntrica, que cree que el problema se resuelve en los medios de comunicación, y otra más reticular, que comprende la lógica en red de las sociedades contemporáneas y sus implicaciones culturales.

Hoy lo que no está en los medios, está en las redes sociales. Cuba ha tenido un crecimiento de Facebook de 256 %. Es el segundo país que más ha crecido en América Latina. Entonces no es la misma sociedad de hace dos o tres años, desconectada, sino de una sociedad que debe aprender y asociar la tecnología a la gestión del conocimiento. ¿Qué vamos a hacer con esa conexión de Facebook? ¿Vamos a utilizar las redes sociales para alentar procesos de articulación ciudadana y de gestión del conocimiento?

El informe digital sobre Cuba de los años 2018 y 2019 muestran datos interesantes sobre la evolución de un modelo mediocéntrico hacia una concepción reticular de la comunicación. Datos que refieren que hoy más de la mitad de la población cubana es usuaria de internet, ha habido incrementos en el uso de los medios sociales y en el acceso a conexiones móviles, posicionándose en un entorno similar a otros países de América Latina. Eso ha ocurrido en los últimos dos o tres años.

Datos sobre la evolución de la tecnología digital en Cuba (2018-2019)

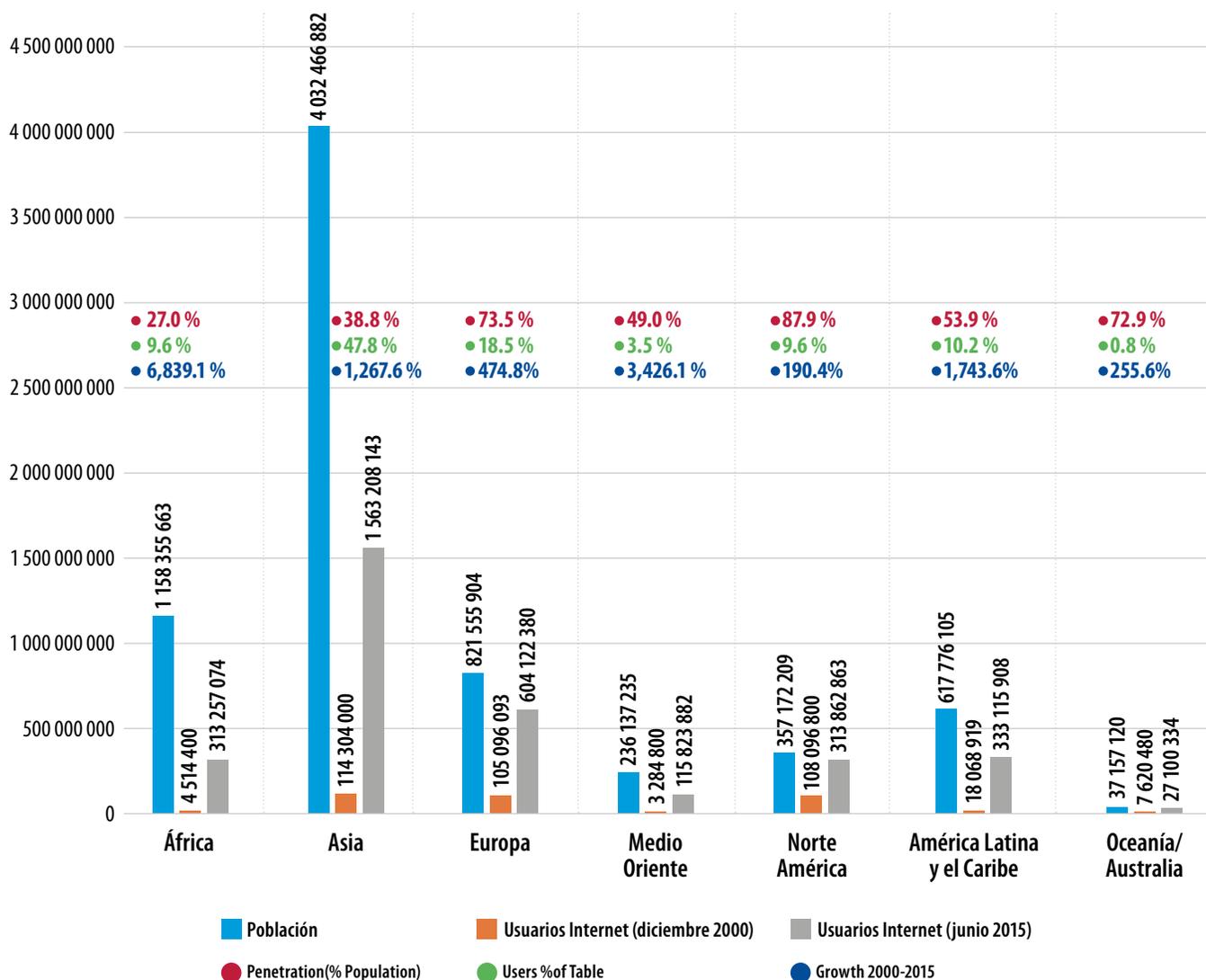


Fuente: <https://hootsuite.com>

La gráfica demuestra que no existe relación directamente proporcional entre la brecha económica y la brecha digital. Si se comparan las columnas que muestran a Norteamérica y Latinoamérica en

ambas gráficas, en particular las que hablan de la penetración de internet y su crecimiento, se constata que tenemos menos penetración, pero el ritmo de crecimiento es mayor.

Uso, penetración y crecimiento de internet a nivel mundial entre 2000-2015



Fuente: <http://www.internetworldstats.com/stats2.htm>

Muchas políticas públicas pueden hacer contribuciones importantes para acelerar los procesos de acceso a la tecnología y conectarlos con el desarrollo de la sociedad, por eso la apuesta por el gobierno electrónico.

El gobierno electrónico y el gobierno abierto son desafíos relativamente recientes para Cuba, pero no se trata de una batalla tecnológica. Pueden estar los gobiernos municipales conectados y no disponer de información organizada que permita responderle efectivamente a la ciudadanía de los trámites y servicios.

- La tercera tensión se da entre medios estatales y medios públicos. Desde hace tiempo se entiende que los medios son solo estatales y gestionados por el Estado. “Medios públicos son más que medios estatales”, dice Rosa María Alfaro. Por tanto, si se quiere que la ciudadanía participe de manera activa en la gestión de las agendas mediáticas, que los medios de comunicación sean capaces de articular sus propias agendas con las agendas ciudadanas, se debe pensar en medios públicos que trasciendan al Estado y traten de involucrar a todos los actores en la producción comunicativa.

¿Qué pasa en la práctica? Se manifiesta primero una concepción del desarrollo y de la comunicación que separa la información, la comunicación, y la tecnología. Por otra parte, puede suceder que quien gestiona la comunicación es el administrador de red, quien evidencia un nivel de desprofesionalización del ámbito comunicativo con consecuencias en la institucionalización del proceso.

¿Qué sucede en cuanto a normativas en el ámbito de la comunicación en Cuba? Se tiene un débil marco regulatorio. Actualmente se avanza en una ley de transparencia, en la política de comunicación y en una ley de protección de datos privados, pero urge articular ese entramado jurídico que nos provea de un marco regulatorio robusto.

En cuanto a estructuras, muchas veces hay ausencia de ellas y otras están subordinadas en el organigrama institucional a niveles de dirección heterogéneos. Cuando un profesional de la comunicación se subordina a la máxima dirección de un gobierno, es expresión de determinada voluntad política y de la conciencia de esos gestores de gobierno de la importancia de la comunicación como proceso. Cuando está subordinado a un departamento de relaciones internacionales, probablemente perdido dentro de un organigrama, eso también tiene su significado.

Se tendría que pensar por qué Fidel Castro se echaba sobre sus hombros la responsabilidad de la comunicación de la Revolución cubana y no la delegaba a un departamento de comunicación. No es que no deba haber un departamento de comunicación, sino que ministros y autoridades locales tendrían que aceptar que son los máximos responsables de la comunicación de su organiza-

ción. Sin embargo, no están los recursos humanos suficientemente preparados para ello.

En el ámbito de la comunicación se debe aprender mucho aun, y aprender a hacer una comunicación desde el Sur, porque no se puede tener a CNN como principal referente. Se debe aprender de lo mejor de la experiencia latinoamericana, de lo mejor de la experiencia europea y de otras experiencias que puedan servir de referentes y sobre esa base encontrar y construir nuestro propio camino.

Entre los desafíos para esa construcción, haría falta:

- tener un modelo más proactivo;
- entender que se debe actuar en un entorno de convergencias, que significa articular todos los canales, incluidos los tecnológicos de los que disponemos para socializar los significados;
- contar con un modelo informativo más inmediato que el que se tiene, profesionalizar el ámbito de la comunicación;
- y superar las prácticas comunicativas unidireccionales, transmisivas, que no involucran a la ciudadanía en la construcción del tejido social.

Recientemente se ha aprobado una política de comunicación que va a ayudar a institucionalizar la comunicación en Cuba. Sin embargo, será un reto implementar la política de comunicación y la creación de un ministerio con este mandato. La idea de un ministerio u organismo que gestione la comunicación estratégicamente, con las normas que se están creando y la incidencia que se tenga en formar a los recursos humanos, hará contribuciones importantes para gestionar la comunicación y el desarrollo de manera más funcional para el país que queremos tener.

Gobierno abierto y participación ciudadana

Tatiana Delgado Fernández



*Doctora en Ciencias Técnicas.
Máster en Optimización y
Toma de Decisiones e Ingeniería
en Sistemas Automatizados
de Dirección*

*Vicepresidenta de la Unión de
Informáticos de Cuba (UIC),
Cuba*

Bosquejo conceptual sobre gobierno abierto

El gobierno abierto “busca darle la posibilidad al ciudadano de hacerse parte de la gestión pública e involucrarse en los procesos de esta, convirtiéndose, potencialmente, en un ciudadano gestor de lo público”¹.

Así se ubica al ciudadano en cocreador de las políticas públicas, por lo que el enfoque de este tipo de gobierno está centrado en el ciudadano.

La Alianza de Gobierno Abierto (AGA)² ha formalizado ciertos principios para tal gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas.

Desde hace algunos años se impulsa el gobierno abierto, se comparten referentes y desarrollan iniciativas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, ha diseminando conocimientos y buenas prácticas sobre dicho gobierno a través de cursos en la región.

En este contexto, la gobernanza cobra un papel importante, y es crucial seguir marcos de referencia; o sea, guías sobre cómo enfrentar estos nuevos conceptos que hoy son ejes del desarrollo local y la gestión pública.

Debe quedar claro que la participación ciudadana no es un fin en sí mismo, sino el medio de hacer la gestión pública más colaborativa; es el medio de em-

¹Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de Chile, Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020, www.ogp.gob.cl.

²<https://www.opengovpartnership.org>.

poderar a la ciudadanía para que pueda cooperar y coherer las políticas públicas junto con el gobierno.

Cuando se hace referencia a gobierno abierto, se debe hablar necesariamente de datos abiertos, que tienen un rol crucial. Es universalmente aceptado que se asiste a una nueva era: la era de los datos. Se está en un momento donde, por ejemplo, las elecciones presidenciales de no pocos países se conducen a través de los datos sobre la vida cotidiana y las preferencias de los electores —prácticas de una ética no compartida atendiendo a nuestros principios, pero que muestran el poder de los datos en la vida socioeconómica y política de los pueblos—. Es público lo que sucedió en las elecciones donde ganó Donald Trump, actual Presidente de los Estados Unidos: se utilizó un motor inteligente (Cambridge Analytics) para procesar información de más de doscientos millones de electores —más de cuatro mil piezas de información por cada ciudadano— a partir de los datos disponibles en las redes sociales y otras fuentes, con ello la campaña electoral se condujo según de

las preferencias de esos electores; algo similar pasó también con Bolsonaro, que usó WhatsApp.

Esta práctica, que en el contexto electoral no deja de ser antiética, está mostrando la relevancia que cobra el uso intensivo de los datos en el mundo moderno. Una referencia imprescindible para entender este tema se puede encontrar en la reciente conferencia impartida por la Vicepresidenta de la Unión de Periodistas de Cuba, Rosa Miriam Elizalde, en el Foro de Gobernanza de Internet, que fuera publicado en *Cubadebate*, el día 26 de junio de 2019.³

Los datos tienen una importancia clave en la vida de los seres humanos y por eso se ha hecho un esfuerzo importante a nivel global. En Cuba también hoy se habla del eje *transparencia* en la publicación de datos; es decir, se avanza en la publicación de datos y los datos abiertos.

Publicar datos, según Tim Berners-Lee, conocido como el inventor de la web, implica cumplir con un esquema de 5 estrellas, el cual se ilustra a continuación.

Esquema de datos 5 estrellas de Tim Berners-Lee



Fuente: <http://5stardata.info>

³<http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/06/26/foro-de-gobernanza-centra-debates-en-los-desafios-eticos-de-internet-video/#.XZLkRK-ko1k>.

En este enfoque, la primera estrella significa que los datos se publican utilizando un formato que es propietario y no estructurado. Por lo tanto, hay que obtener el *software* propietario para acceder a ellos y manejarlos. En este nivel de una estrella, no hay independencia tecnológica para gestionar datos públicos; los datos no están accesibles para cualquiera. Por otra parte, la falta de estructuración puede implicar que sea muy difícil acceder de forma directa al dato de interés. Por ejemplo, el formato PDF es un formato propietario, ampliamente utilizado a nivel global, que puede contener imágenes, textos, incluso libros. Al imaginar una tabla de un anuario estadístico en formato PDF e intentar trabajar con los datos de una tabla publicada en ese libro, habría que transcribir cada dato a otro editor (como MS Excel) para luego aplicarles alguna fórmula o hacer el análisis específico requerido.

La segunda estrella de datos abiertos se le otorga a la publicación de datos en formatos más estructurados con vistas a un análisis posterior (como el MS Excel); sin embargo, sigue siendo un formato propietario.

La tercera estrella se asocia a formatos estructurados y libres, como el CVS (separado por coma) que no requiere un programa propietario para analizarlo.

La cuarta estrella alcanza la categoría de publicación de datos en forma de servicios. Una invocación de un servicio de datos desde una URL en la web es un ejemplo de cuatro estrellas. Para ilustrar este nivel, se puede ejemplificar la obtención de los datos de un mapa digital accediendo a un servicio estándar. Por ejemplo, el servicio GetMap, en el ámbito de los estándares abiertos del Open Geospatial Consortium (OGC),⁴ que permite, desde un llamado de servicio con una URL en la web, acceder a conjuntos de datos georeferenciados.

Las cinco estrellas se les otorgan a aquellos conjuntos de datos que además de estar públicos y accesibles desde una URL, están enlazados a otros conjun-

⁴<https://www.opengeospatial.org/>.

tos de datos. El ejemplo más genuino lo constituye el proyecto de la web (LOD)⁵ Linked Open Data.

Gobierno abierto en el entorno de gobierno digital

Desde la plataforma PADIT, la Unión de Informáticos de Cuba, como institución nacional asociada a dicha Plataforma, ha impartido cursos de gobierno digital basados en el abordaje metodológico de la consultora Gartner⁶ en doce provincias con alcance a dirigentes municipales.

El gobierno abierto es parte de ese esquema holístico en el cual se basa el proceso de gobierno digital y la política de informatización que se está llevando a cabo nacionalmente, con un enfoque “de abajo arriba”, que trata de utilizar los recursos endógenos que existen en el territorio.

De acuerdo con el grado de madurez del modelo, hay un primer nivel de desarrollo que es el gobierno electrónico. Un segundo nivel lo constituye el gobierno abierto, donde el foco de valor es la transparencia y la distinción más importante la constituye el liderazgo de los datos. Esta etapa se distingue por los servicios de cocreación; es decir, el ecosistema se moverá alrededor de esos servicios de cocreación que involucran a la ciudadanía y son posibles con la publicación de datos del gobierno, preservando la privacidad ciudadana. En este contexto tenemos el genuino aporte colaborativo de la ciudadanía, con una capacidad extraordinaria de cocrear y aportar a la gestión pública.

Tendencias tecnológicas para el gobierno electrónico

Existen herramientas informáticas que apoyan el gobierno abierto y la participación ciudadana. Entre ellas está cobrando auge en la región iberoamericana

⁵<http://linkeddata.org/>.

⁶https://www.researchgate.net/publication/330618352_repensando_el_gobierno_electronico_ventanilla_unica_servicios_sostenibles_y_gobierno_digital_centrado_en_la_innovacion.

la herramienta española Consul.⁷ Otra herramienta que se puede consultar es Decide Madrid.⁸

Respecto a tendencias tecnológicas modernas que apoyan la transparencia, no se puede dejar de mencionar a *blockchain* (cadenas de bloques). Esta tecnología surgió y se popularizó inicialmente asociada al *bitcoin* y en general a las criptomonedas. Sin embargo, la misma está haciendo la diferencia en las auditorías, en la transparencia y en la confianza de los trámites de gobierno.

A veces se cree que abrir o hacer transparente la administración pública es solo transparentar los datos —por ejemplo, el presupuesto de gobierno—, pero una real transparencia conlleva *hacer transparente también los procesos que están detrás de la publicación de esos datos*, es ahí donde *blockchain* genera un poderoso mecanismo descentralizado de seguridad y confianza, basado más en las personas que en las instituciones, pues son aquellas quienes “aseguran” la veracidad de la información en un ejercicio de participación democrática.

Los contratos inteligentes (basados en *blockchain*) son *programas informáticos que facilitan, aseguran, hacen cumplir y ejecutan acuerdos registrados entre dos o más partes como representaciones digitales de activos físicos alojados en los sistemas corporativos*, y tienen gran fortaleza precisamente porque son descentralizados y contribuyen a sistemas cada vez más transparentes, fáciles de auditar, con información persistente y reducción de costos.

Perspectivas de gobierno abierto y participación ciudadana en Cuba

Un análisis inicial del marco legal en Cuba en la actualidad revela un grupo de condiciones que propician el gobierno abierto y la participación ciudadana. La nueva Constitución de la República de Cuba establece las bases legales para un gobierno abierto, como se muestra en algunos de sus artículos:

.....

⁷<https://consulproject.nl/es/>.

⁸<https://decide.madrid.es/>.

- Artículo 101. Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, que se expresan en las reglas siguientes: [...] h) los órganos del Estado, sus directivos y funcionarios actúan con la debida *transparencia*.
- Artículo 200. La Asamblea Municipal del Poder Popular, a los efectos de garantizar los derechos de petición y de *participación ciudadana*:
 - a) convoca a consulta popular asuntos de interés local en correspondencia con sus atribuciones;
 - b) garantiza la correcta atención a los planteamientos, quejas y peticiones de la población;
 - c) garantiza el derecho de la población del municipio a proponerle el análisis de temas de su competencia;
 - d) mantiene un adecuado nivel de información a la población sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular;
 - e) analiza, a petición de los ciudadanos, los acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales subordinadas, por estimar aquellos que estos lesionan sus intereses, tanto individuales como colectivos, y adopta las medidas que correspondan, y
 - f) ejecuta, en el marco de su competencia, cualquier otra acción que resulte necesaria a fin de garantizar estos derechos.
- Artículo 16. [...] m) ratifica su compromiso en la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo sostenible, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento en la mejora de su calidad de vida.

Un segundo elemento, lo constituye la clara voluntad política de la máxima dirección del país por impulsar la informatización y el gobierno electrónico. El presidente de la República, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, en la clausura de la primera conferencia

nacional de la Unión de Informáticos de Cuba decía: “La informatización es una prioridad del estado cubano”. Esto refleja la decisión de transformar la actual administración pública con el uso de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones (TIC) para alcanzar mayor eficacia y eficiencia en la gestión del gobierno. La presencia, a través de los Portales del Ciudadano, en cada territorio, la habilitación de internet en los móviles a finales del pasado año y el incremento del servicio de internet en las casas con el Nauta hogar, son ejemplos de la materialización de dicha voluntad política.

Si hacemos un análisis reciente del entorno de tecnologías de información y comunicaciones en el país, nos percatamos de la aceleración que está ocurriendo en este campo. A continuación se muestran indicadores de penetración en internet y redes sociales en Cuba y el mundo, tomado del sitio <https://hootsuite.com/> en enero de 2019.

Aceleración en Cuba de la penetración de internet, usuarios móviles y en redes sociales



Fuente <https://hootsuite.com/>

Un análisis comparativo entre Cuba y el mundo arroja que ya Cuba en enero de 2019 poseía casi la misma penetración de usuarios de internet que la media del mundo (56 % vs. 57 %) y mayores niveles de usuarios móviles de internet y de participación en redes sociales que la media global.

Con claridad este gráfico sugiere que se deben llevar los Portales del Ciudadano, y en general la manera de comunicar la administración pública con la ciudadanía, a canales más utilizados por la población cubana, como son las redes sociales. Hay que hablar el mismo código que ella si se pretende interactuar y convertirla en cocreadora de la gestión pública.

En este entorno, el rol de la sociedad civil es catalizar, aglutinar y articular a nivel local muchos de los procesos que hoy se implementan para la participación ciudadana y el gobierno digital. La Unión de Informáticos de Cuba —organización social que representa estos valores— contribuye, junto con otros actores, al fortalecimiento de las competencias de los cuadros de gobierno a todos los niveles en el gobierno digital.

Laboratorios de innovación de gobierno abierto y participación ciudadana

La innovación es uno de los mecanismos más eficaces para lograr que la participación ciudadana y la rendición de cuentas ocurran. Desde lógicas de experimentación y expansión democrática, los laboratorios ciudadanos, según el Grupo de Investigación Abierta sobre Experimentación en la Administración Pública,⁹ pueden contribuir a:

- Mejorar el conocimiento del cambio social y construir comunidades de aprendizaje.
- Aumentar y encauzar la participación de los actores sociales, de todos, no solo los organizados colectivamente. Es una forma de entender el cambio social, enmarcar los problemas y proponer

⁹<https://www.medialab-prado.es/actividades/grupo-de-investigacion-abierta-sobre-experimentacion-en-la-administracion-publica>.

soluciones que encajen o tengan sentido para la ciudadanía.

- Permitir la colaboración entre áreas y disciplinas. Los laboratorios permiten el encuentro y el intercambio con el aprovechamiento de la inteligencia que atesora la propia administración.
- Aumentar la motivación de los empleados y trabajadores públicos y construir equipos de trabajo.

Las competencias de la Unión de Informáticos de Cuba, de conjunto con el ecosistema local, aportaría a estas bondades la posibilidad de aprovechar las capacidades de la población, que, en colaboración con profesionales de la informática, la automática, las comunicaciones y otras carreras afines, pueden dinamizar la innovación digital para el gobierno abierto, la participación ciudadana y el desarrollo local de los territorios.

Una primera experiencia avanza desde comienzos de 2019 en la ciudad de Pinar del Río. A ella se suma un proyecto de laboratorio ciudadano de innovación en La Habana Vieja, y otros cuatro en proceso de concepción en Mayabeque, Cienfuegos, Las Tunas y Camagüey. Todo apunta al despliegue de una red de laboratorios de innovación digital para el desarrollo local.

Reflexiones conjuntas sobre gobierno abierto y participación ciudadana

El esfuerzo mancomunado del país por implementar el gobierno electrónico con un enfoque “de arriba abajo” debe ser complementado con iniciativas descentralizadas “de abajo arriba”, que aprovechen las capacidades endógenas y conviertan a la ciudadanía en cogestora de la administración pública, mediante un gobierno más abierto, basado en la participación cada vez más activa de su población.

Existe un desafío importante para el gobierno electrónico en relación con lograr la transparencia y la democratización de los procesos y la necesi-

dad de soportarse en sistemas de información que generen flujos de datos con mirada territorial para apoyar con mayor efectividad la toma de decisiones en materia de gestión de gobierno.

El proceso inteligente de opiniones (traducidas en datos que aportan las personas en las redes sociales o a través de otros mecanismos habilitados en la web para captura de datos) mediante inteligencia artificial abre un sinfín de oportunidades para mejorar la eficacia del gobierno en su servicio público, y brinda la posibilidad a la ciudadanía de ser parte de tal gestión. En el entorno de la etapa de interacción del gobierno electrónico, por ejemplo, el uso de robots conversacionales (*chatbots*) —que son herramientas basadas en inteligencia artificial, u otras herramientas similares— se convierte en casi un imperativo. ¿Cómo gestionar las opiniones, sugerencias, aportaciones, quejas y cualquier planteamiento de la ciudadanía “conectada”, en un ambiente de gobierno abierto y participación ciudadana? Una de las respuestas está en el empleo de herramientas basadas en inteligencia artificial con uso intensivo de datos que apoyen a la administración pública en la clasificación de información, la minería de opinión y el consecuente seguimiento de la participación ciudadana.

En Cuba se evidencian en los últimos años, particularmente en los últimos meses, hitos importantes en la implementación de las cuatro etapas que ha conceptualizado el país para el gobierno electrónico en camino a la participación democrática (presencia web, interacción, transacción y transformación). Sin embargo, existe un importante reto en la “adopción”, más allá de la “implementación”. Para hacer sostenible este proceso, es necesario prestar atención a la cultura, los saberes, las competencias y la apropiación por parte de las personas. Algunas experiencias, como los laboratorios ciudadanos de innovación, desde sus espacios de colaboración y coparticipación, pueden contribuir a la adopción de un Gobierno abierto y participativo en nuestros territorios.

Comunicación, participación ciudadana y gestión local. Apuntes desde la experiencia boliviana

Karina Herrera Miller



Máster en Comunicación y Desarrollo

Experta en comunicación para el desarrollo, comunicación política, comunicación intercultural, planificación e investigación de la comunicación, de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad Andina Simón Bolívar de La Paz, Bolivia

La experiencia boliviana en temas de descentralización y autonomía tiene múltiples lecciones dentro del proceso en sí mismo de redistribución del poder territorial y de este en su vínculo con la comunicación y la participación ciudadana.

La constitución de los Estados-naciones en América Latina se ha vinculado estrechamente a una visión centralizada de la administración del poder, del manejo excluyente de los recursos públicos y de una selectiva y discriminativa participación ciudadana.

El presente texto se estructura a partir de tres segmentos: el primero, orientado a una breve reflexión teórica acerca de la comunicación, la participación ciudadana y el desarrollo local; el segundo al valor contextual, respecto al proceso boliviano y a establecer la relación entre los modelos estatales aplicados y los modelos de comunicación que cada uno de ellos ha intentado establecer o ha constituido; y el tercero dedicado a apuntes de experiencias concretas en Bolivia, relativas a procesos comunicacionales para la descentralización, la participación ciudadana y las autonomías.

Comunicación y participación: relación desde las ciudadanías

Entre comunicación y participación ciudadana existe una estrecha relación. La comunicación está basada en el intercambio entre dos o más

sujetos; es decir, no pueden darse procesos comunicacionales sin la intervención activa de los interlocutores, de su participación en el intercambio. Asimismo, la participación es impensable sin la construcción de un sentido de pertenencia de los sujetos a una comunidad o contexto mayor que trasciende la individualidad.

La comunicación, a través del diálogo y la participación, construye lo social que genera sentido de pertenencia a un grupo, no solo porque la participación implica procesos de interacción social que son fuentes de la comunicación, sino porque la misma participación es pilar del derecho a la comunicación, sustancial para el fortalecimiento de la construcción colectiva, de agendas y programas de acción conjuntos, horizontes presentes y futuros colectivos.

Comunicación y participación confluyen, pues, en los contextos democráticos, en otro vértice fundamental: la ciudadanía. Por ciudadanía —o ciudadanías en plural— se puede comprender una intervención activa, efectiva y afectiva de un sujeto dotado de deberes y derechos respecto a una comunidad mayor, a la sociedad.

Al respecto, el comunicólogo argentino Daniel Prieto Castillo afirma que la definición de participación integra al menos los siguientes aspectos: 1) formar parte, en el sentido de pertenecer, ser integrante; 2) tener parte, en el desempeño de las acciones adaptativas; y 3) tomar parte, entendido como influir a partir de la acción¹.

También la participación debe ser efectiva porque se buscan efectos (de cambio), efectos que tienen que ver, en la mayoría de los casos, con el mejoramiento de las condiciones materia-

les, espirituales, de vida colectiva e individual. La participación apunta, sin duda, a conseguir esos resultados concretos, desde la actitud y voluntad de ser, formar y tomar parte de las decisiones que incidirán en las macro y microcondiciones de vida. Se indica que debe ser afectiva en la medida en que se sobredimensiona un lado racional de la ciudadanía, la forma en que los sujetos individuales o colectivos se someten a reglas donde existen derechos y deberes, y se deja de lado la parte emocional, sentimental, de afectos de pertenecer a algo y ser parte de algo en común. La dimensión sentimental, emotiva, de ser, formar y tomar parte debe entenderse como constitutiva de la participación y de la ciudadanía, porque representa el sentido de la vida en común: querer, tomar cariño, relacionarse afectivamente con el territorio, que imprime la necesidad de conseguir y construir el bien común.

Por tanto, la noción de ser y tomar parte en las decisiones públicas no puede estar separada de la necesidad de acceso y uso de la palabra pública. Vale decir, del ejercicio efectivo del derecho a la comunicación.

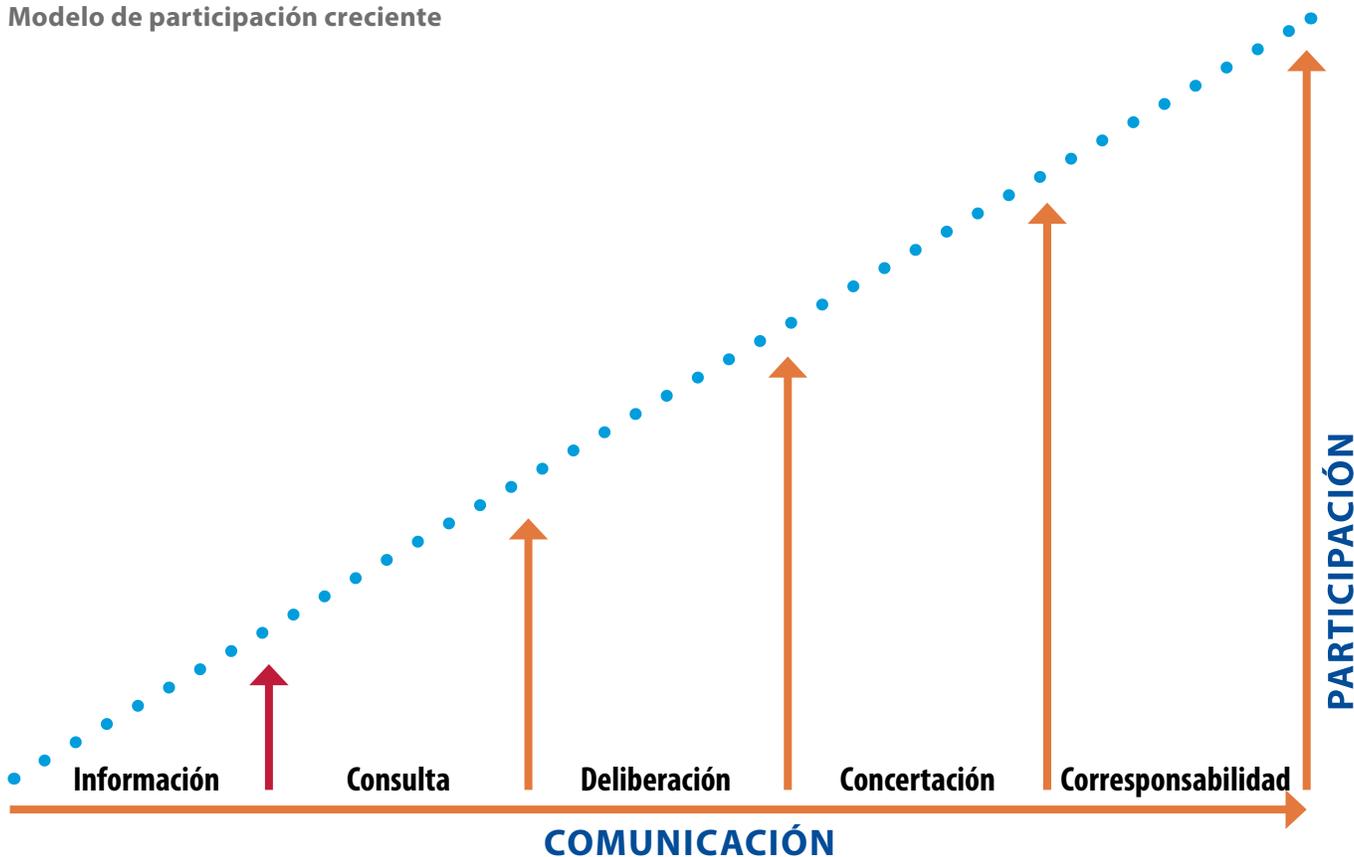
La intervención fortalecida debe estar ligada a esta dinámica, no solo de discutir y consensuar —que son fundamentales—, sino ante todo de resolver los problemas comunes, de establecer una agenda colectiva en la que se toma parte de alguna manera, a veces de modo impuesto, por mandato, otras por propia voluntad, de múltiples maneras.

El investigador colombiano Juan Camilo Jaramillo plantea la estrecha correlación entre comunicación y participación con distintos grados y manifestaciones.²

¹Daniel Prieto Castillo. *Diagnóstico de la comunicación*, CIESPAL, Quito, 1990.

²Juan Camilo Jaramillo. *Comunicación pública y movilización social*, Proyecto Comunicación Pública, Antioquia, 2000.

Modelo de participación creciente



Fuente: Juan Camilo Jaramillo: Modelo general de comunicación pública, 2000.

En un nivel básico y primario, se accede a la información y solo queda recibir datos, ideas, propuestas. En un segundo nivel, está la consulta que se relaciona con que alguien comparta alguna información con otro para que esta pueda ampliarse. Luego está la deliberación, como un escalón superior, donde dos o más intercambian no solo información, sino también puntos de vista distintos. Son procesos más activos de comunicación y por lo tanto de una participación activa y desarrollada. La deliberación permite confrontar ideas, poner en la mesa los puntos de vista distintos o cercanos y llegar a procesos de concertación.

En esos puntos de acuerdo —y desacuerdo— entre diferentes se puede llegar a compromisos, a grados de corresponsabilidad. Aquí radica la finalidad de la articulación entre participación y comunicación. Ello está relacionado con lo que en algún

momento el filósofo alemán Jürgen Habermas expuso como concepto y teoría de *acción comunicativa*: aquella destinada a generar procesos de entendimiento, de consenso, con miras a elaborar programas de acción conjunta.³

Estado, comunicación y ciudadanías: modelos de (des)encuentros

La realidad histórica de los pueblos, especialmente sometidos al poder colonial, tuvo decursos distintos para entender esta noción de comunicación y participación en la construcción de lo colectivo desde el Estado. Mientras que el imaginario social, político e histórico que ha promovido el fortalecimiento de

.....
³Jürgen Habermas. *Teoría de la acción comunicativa*, tomos I y II, Ediciones Taurus, Madrid, 1989.

la ciudadanía como eje de la democracia y la democratización es relativamente reciente en la región.

Como premisa general, debe comprenderse que a cada modelo de Estado —modelo de estatalidad— le corresponde además implícita o explícitamente un modelo de comunicación.

La noción y el discurso de/desde el Estado implica también una noción de la sociedad civil, una forma de relacionarse con ella, unos principios que orientan sus procesos de (in)comunicación.

Desde la experiencia colonial de los territorios indoamericanos o, mejor aún, desde el Abya Yala y la experiencia particular de Bolivia, podrían constituirse, hipotéticamente, al menos los siguientes modelos binomiales Estado-comunicación: 1) el Estado colonial y una (in)comunicación subalternizadora; 2) el Estado-nación y la comunicación modelizadora de “ciudadanía”; 3) el Estado neoliberal y una comunicación excluyente; 4) el Estado plurinacional y una comunicación intercultural.

1. Estado colonial e (in)comunicación subalternizadora

La América colonizada por españoles y portugueses principalmente, fue construida como una nueva realidad geográfica, histórica y política sobre relaciones de sometimiento y subalternización de culturas, pueblos y sujetos. No solo sobrevino el grave problema lingüístico, para comprender y “traducir” las visiones de los actores que jamás establecieron contacto y relación alguna hasta la invasión peninsular, sino también el de una sistemática negación del otro, un rechazo y descalificación estructural que jerarquizó las interacciones entre “superiores” e “inferiores”, siendo el marco de la interacción establecida.

Como legitimación del despojo y de la violencia entre pueblos, los colonizadores establecieron una estratificación socioracial como dispositivo de “codificación de las diferencias entre conquistadores y conquistados [fundada en] una supuesta diferente estructura biológica que ubicaba a los unos

en situación natural de inferioridad respecto de los otros”,⁴ que alimentó un profundo estado de incomunicación, deformación y estereotipación de la imagen del otro entre sus habitantes.

El Estado colonial construyó un modelo de comunicación y relación con los sujetos estratificados socioracialmente, divididos por pertenencia étnica, cultural y por la cercanía o lejanía de la herencia biológica peninsular o indoamericana. Las relaciones de autoridad-obediencia, palabra-silencio, visibilidad-invisibilidad, marcaron los intercambios jerarquizados. La visión eurocentrista organizó el “orden” del mundo y descalificó la cosmovisión india bajo una lógica de explotación y sometimiento.

Ese fue, en suma, el modelo de Estado y de incomunicación subalternizadora que rigió la etapa colonial. Una incomunicación que estableció distancias, diferencias y jerarquías entre el Estado y la sociedad.

2. Estado-nación y comunicación modelizadora de “ciudadanía”

Quebrantado el orden colonial y tras lograr la emancipación político-administrativa de América Latina con respecto a España y Portugal, se construyeron las repúblicas y con ellas el Estado-nación empezó a configurarse.

Si bien las ideas libertarias y liberales se conjugaron en el discurso estatal, las mismas no alcanzaron a reivindicar la libertad y las condiciones de igualdad para todos. En efecto, el poder constituido por las nuevas élites de poder solo construyó derechos y libertades para ciertos grupos sociales, en desmedro de otros. Mujeres, sectores populares, analfabetos, afrodescendientes, pueblos indígenas, sirvientes, por ejemplo, siguieron subalternizados. La huella colonial no fue sustituida como

⁴ Aníbal Quijano. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Edgardo Lander (comp.), CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2000.

organizadora de las relaciones sociales, pese a haber cambiado la estructura estatal.

El proyecto de modernidad que se empezó a consolidar requirió de un modelo de ciudadanía —o de ciudadano— que se perfiló sobre los hombres blancos, letrados, católicos, padres, jefes de familia, propietarios con capacidad económica, criollos o mestizos, heterosexuales.⁵ La intervención en los asuntos públicos, la participación civil, solo fue habilitada para este prototipo de ciudadano. El resto quedó marginado, sin derecho a participar ni decidir tanto en lo público como en lo privado en muchos casos.

El Estado trató de construir un aparente “espíritu nacional” a través de las constituciones, los modelos educativos y de comportamiento, los sistemas de valores, que reconocían en lo formal la igualdad civil de todos los habitantes y la libertad de expresión y de prensa como requisitos indispensables para el funcionamiento de los nuevas naciones. Sin embargo, en la práctica no se garantizaron estos derechos por igual y se mantuvieron las exclusiones ciudadanas.

Poco a poco, en los límites de la modernización, las ciudadanías se fueron ampliando hasta consolidar el ejercicio político del sufragio. Un privilegio que estaba restringido a cierto tipo de sujetos pasó a tener el denominativo de “universal”, para que toda persona, con mayoría de edad, —21 o 18 años, más tarde en algunos países—, nacida o nacionalizada en algún territorio, tuviera el derecho y el deber de al menos elegir a sus representantes. Este paso constituyó un avance importante en la inclusión en los escenarios públi-

⁵Santiago Castro-Gómez. “Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la «invención del otro»”, en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Edgardo Lander (comp.), Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/castro.rtf>

cos de mujeres, jóvenes, campesinos, indígenas y sectores populares en general, si bien todavía no significó el ejercicio pleno de ciudadanía.

3. Estado neoliberal y comunicación excluyente

Aunque la idea de democracia, en sentido liberal y occidental, fue ganando terreno en la arena formal de los derechos, en la práctica los modelos económicos y sociopolíticos no aplicaron estos procesos de ensanchamiento.

El Estado neoliberal ha sido uno de los modelos económicos y políticos con más graves consecuencias para el ejercicio de los derechos y desarrollo de las ciudadanías. Este se redujo a una ritualidad de sufragio, apenas para decidir entre personajes que continuaban representando a las élites políticas de siempre.

Tras una larga etapa de estados autoritarios, la reestructuración democrática, en varios casos, estuvo ligada a la imposición neoliberal.

El mercado, ante el repliegue del Estado, se hizo cargo de la economía. La inversión y responsabilidad social en salud y educación se despreciaron por considerarlos gastos, se precarizaron las condiciones laborales y casi se anularon los derechos conseguidos durante décadas.

La comunicación pasó a entenderse como un negocio más. Empresas mediáticas nacionales y transnacionales y grupos de poder político y/o económico se apoderaron de los medios de información, de las grandes industrias culturales, y dejaron en la marginalidad todas las experiencias comunicacionales de los sectores populares, cada vez más empobrecidos.

Por tanto, la ciudadanía fue solo formal, la participación de las mayorías casi anulada, la idea de “lo público” disuelta desde el propio Estado. Los derechos básicos fueron vulnerados en nombre de una reconfiguración económica y ajuste estructural. Los enfoques neoliberales produjeron una acelerada depauperación de las condiciones de vida, además de la enajenación de los bienes públicos en nombre de la eficiencia estatal.

En el ámbito comunicacional, el modelo fue absolutamente excluyente. La relación Estado-sociedad civil quedó fracturada y las grandes mayorías sistemáticamente marginadas de los mecanismos y espacios de debate público. Lo único que le quedó al movimiento popular fue articular nuevos espacios y experiencias desde la calle, el barrio, las organizaciones sindicales y otros para tomar de nuevo la voz de protesta, con una lenta rearticulación.

4. Estado plurinacional y comunicación intercultural

Desde la Revolución Nacionalista de 1952 hasta la creación en 2009 de lo que se denomina Estado plurinacional, es que se pueden incluir en la vida pública a los pueblos indígenas originarios, campesinos, sectores que habían sido históricamente excluidos o subalternizados de esta.

Para Bolivia, el entenderse como país pluricultural y plurilingüe y plasmarlo en el ámbito jurídico comenzó con las reformas constitucionales del 20 de febrero de 2004. De ahí que la Asamblea Constituyente, establecida entre 2006 y 2008, discutió estas nociones, aprobó su contenido por referendo del 25 de enero de 2009 y proclamó la Carta Magna el 7 de febrero 2009.

Es en el artículo 1 del texto constitucional que Bolivia se reconoce como un Estado “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”, fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, reconociendo la preexistencia de los pueblos y naciones indígenas originarios campesinos, con sus derechos colectivos.⁶

La fuerza connotativa de este reconocimiento como una nación compuesta de múltiples naciones diversas, de culturas que conviven y entretejen la plurinacionalidad, sujetos distintos pero con

⁶Estado Plurinacional de Bolivia. Constitución Política del Estado, *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, 7 de febrero de 2009.

igualdad en derechos y obligaciones, señala que los marcos de relación, al menos institucionales y jurídicos, se habían transformado. Lo cual debería incidir también en los procesos de relación entre los sujetos y sus interacciones.

Si bien en el contenido de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia no existe alusión sobre la comunicación intercultural propiamente, la interculturalidad y el diálogo intercultural son asumidos como principios y finalidades fundamentales del ideal de relacionamiento social en la construcción estatal propuesta (artículo 9).⁷

Esta idea del Estado plurinacional intercultural, descentralizado y con autonomías, reconoce por lo menos de manera formal la diversidad, y una comunicación intercultural que va a manifestarse desde las diferencias, no desde las homogeneidades que pretendieron ser construidas desde el Estado-nación, tratando de eliminar esas diferencias y las distintas formas de interpretar el mundo.

Es cierto que no hay, hasta el momento, una política estatal explícita sobre la comunicación intercultural (o plurinacional), entendida esta como proceso de interacción significativa, histórica y culturalmente situado, entre interlocutores individuales y/o colectivos que están estructurados en y han estructurado marcos o mundos simbólicos distintos. Estos interlocutores no comparten de inicio una comunidad de sentido, pero para tomar contacto ponen un mínimo común en la relación, para que ella pueda derivar en situaciones de (re)conocimiento recíproco, de comprensión o, asimismo, de participación colectiva. Este intercambio supone identificaciones distintas, jerarquías y posicionamientos diferenciales, finalidades diversas que

⁷En el artículo 9 se señala: “Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe”.

activan, refuerzan o deconstruyen las representaciones del “yo/nosotros/otros” en la búsqueda de las transformaciones de sentido y de las relaciones de poder entre los participantes.

Sin embargo, el espíritu constitucional señala con claridad en sus valores, fines y funciones el de sustentar, garantizar y construir, entre varios elementos, la inclusión, la libertad, la armonía, la descolonización, el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe, todos ellos como parte de esta esfera comunicante entre el Estado y la sociedad y entre la sociedad misma (artículos 8 y 9).

De todos modos, la Constitución Política del Estado en el Capítulo séptimo de Comunicación Social⁸

.....
⁸Artículo 106

- I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.
- II. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa.
- III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.
- IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información.

Artículo 107

- I. Los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de programas educativos plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados.
- II. La información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad. Estos principios se ejercerán mediante las normas de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley.
- III. Los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios.
- IV. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.

reconoce y garantiza a la comunicación e información como derechos ciudadanos, los mismos que se asientan sobre la base de la libertad de expresión, pero que avanzan hacia la deliberación pública de los intereses colectivos en igualdad de condiciones. No solo los artículos 106 y 107 señalan esto, sino también otro conjunto de artículos que hacen referencia a la participación ciudadana, al control social, a los derechos de usuarios/usuarioas, al acceso a la información pública, entre otros.⁹

La comunicación y la participación ciudadana en los procesos de descentralización administrativa y autonomías en Bolivia (1994 y 2010)

Bolivia ha tenido dos momentos fundamentales, principales, para estos procesos de descentralización y de autonomías. Por un lado, de descentralización administrativa y participación ciudadana, con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular, del 20 de abril de 1994.¹⁰ El otro proceso, de reciente data, ha sido la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibañez, promulgada el 19 de julio de 2010,¹¹ dentro de los procesos de adecuación normativa con la puesta en vigencia de la Constitución Política bajo el nuevo marco constitucional del Estado Plurinacional.

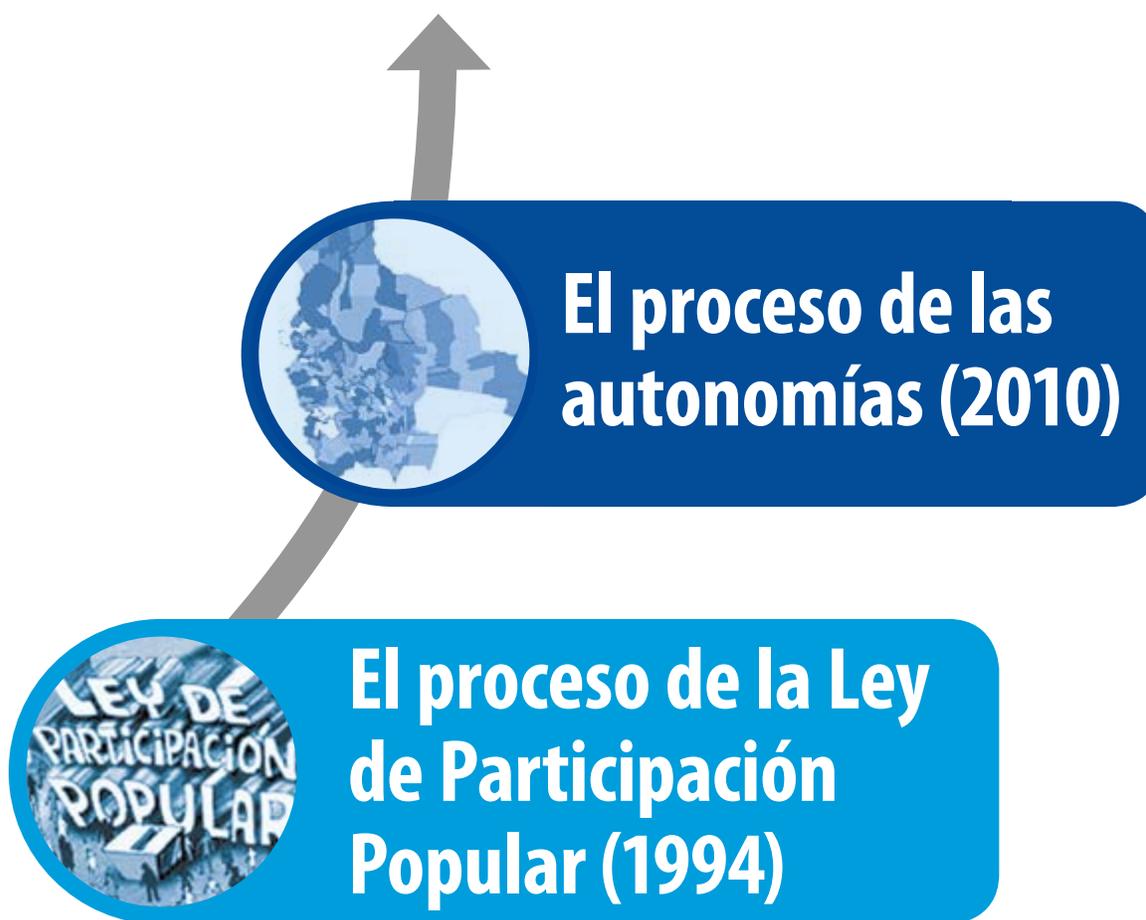
A continuación se puntualizan algunas características de estos dos momentos y su relación con la comunicación y participación ciudadana.

.....
⁹En conjunto, los artículos en los que se hace mención a la comunicación e información como derechos, en distintas materias, son los siguientes: 21, 25, 26, 30, 70, 73, 75, 103, 106, 107, 131, 242, 298 y 299.

¹⁰República de Bolivia. Ley 1551 de Participación Popular, *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, 20 de abril de 1994.

¹¹Estado Plurinacional de Bolivia. Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibañez, *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, 19 de julio de 2010.

Procesos importantes para la descentralización en Bolivia (1994/2010)



Participación popular y comunicación descentralizada (1994-2010)

La Ley de Participación Popular de 1994 se instituye precisamente en medio de uno de los gobiernos de la etapa neoliberal, el de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Su propósito se articuló a un proceso de reforma del Estado boliviano, que ya había empezado en 1985 con el Decreto 21 060 que instaló la política de ajuste estructural. Como gran parte de las empresas públicas pasaron a empresas privadas y transnacionales, el Estado redujo su papel económico y social. Sin embargo, el debate sobre la descentralización se acarrea desde tiempo atrás. Hubo veintidós intentos de proyectos de descentralización hasta antes de 1994.

La centralización le había costado mucho al país: postergación en las zonas rurales, periurbanas, en las ciudades capitales del “interior”; rezago de trámites, procesos, burocratización exacerbada, ausencia del Estado en temas cruciales como educación, salud, vivienda, desarrollo local. Un Estado lejano de las necesidades básicas del país.

Se propuso, entonces, un poder más cercano, en el que además la gente pudiera participar en resolver activamente los problemas locales. Así empezó la idea de “municipio” como espacio de representación estatal en todo el territorio.

El bloque oficial del Movimiento Nacionalista Revolucionario, en el que fue Congreso Nacional, logró aprobar y ejecutar la Ley 1551 con la voluntad política de las fuerzas de ese momento.

El país fue dividido en municipios. Antes de 1994 existían solo 186 municipios, con 42 % de comunidades que no pertenecían a ninguna estructura municipal. Tras la aprobación de la ley se reconoció la existencia de 320 municipios que cuadrícula- ban la extensión territorial boliviana.

¿Cuáles fueron los cambios más sobresalientes que tuvo este proceso? Primero, el cambio administrativo estatal. Se instaló un nuevo aparato político de gestión que emergió con la municipalización y se desarrollaron nuevas capacidades técnicas, humanas e institucionales para la gestión pública; por ejemplo, para el diseño participativo de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), junto a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), el conjunto civil, que es actor clave de participación en la planificación y el control de la gestión municipal. También demandó aprender a elaborar presupuestos y preparar a la gente para que conocieran de ellos partidas presupuestarias, procesos y flujos para su aprobación. Todo con miras a transparentar el uso de recursos públicos y a contar con mecanismos de rendición de cuentas.

Se logra así un cambio político-institucional en el país. De pronto, todos tenían derecho a participar cuando desde el Estado colonial, incluyendo el Estado republicano y la propia y naciente experiencia del Estado neoliberal, la participación siempre fue excluyente, restringida y/o limitada. Sin embargo, y aunque parezca paradójica, en medio de este tipo de Estado, que generó también las bases de las exclusiones y la marginalidad económicas, se dio forma embrionaria al derecho a participar en el desarrollo local y a interpelar, desde los rincones de la periferia, al centro del poder (político y administrativo).

Asimismo, se crearon mecanismos de control y vigilancia ciudadanos con impactos relevantes no solo en la reconfiguración de la gestión estatal territorial sino en la propia interacción entre los actores. Surgieron líderes locales, los mismos que ingresaron poco a poco a la escena política de distintos niveles, local, regional, departamental y hasta nacional. Sin duda,

con aspectos positivos y negativos. Se empoderaron los actores del espacio local; entre ellos, indígenas, mujeres y jóvenes que poco a poco ganaron su lugar en la política. Pero en paralelo los liderazgos se convirtieron en “cacicazgos”, que controlaban autoritariamente los territorios con conductas prebendales, corruptas y despóticas. Los conflictos políticos generados en el espacio local tomaron perfiles cada vez más extremos. Alcaldes encarcelados, concejos municipales en pugna, cuentas fiscales congeladas por observaciones en el manejo de los recursos públicos, entre otras anomalías.

Por su parte, la experiencia de participación popular creó su correlato comunicacional bajo el lema “una comunicación sin centro”. Esta comunicación sin centro como objetivo comunicacional perseguía restablecer el diálogo perdido entre Estado y sociedad civil, además de no tener un punto único de emisión, sino ser multienunciativa.

Bajo el enfoque de la comunicación participativa, se pretendió “...revertir la situación de forma que la sociedad civil consiga establecer lazos de confianza con el Estado y que, además —obviamente—, le permita ser parte de las decisiones que conciernen a su comunidad y del ejercicio efectivo de su voluntad, ampliando la participación ciudadana más allá del voto democrático”.¹² El modelo y sus estrategias buscaban fortalecer la participación de la sociedad, por lo que era de suponer que “las prácticas comunicacionales que vinculen a los actores [debían] ser horizontales, democráticas y dialogantes”.¹³

Así, se logró fortalecer el sistema de comunicación popular preexistente, sobre todo a través de las radios locales, de provincia, comunitarias. Apareció la figura de la radio municipal, es decir, la

¹²Ministerio de Desarrollo sostenible y Medio Ambiente, Bolivia. *Participación popular y comunicación descentralizada*, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1994.

¹³Ministerio de Desarrollo Humano, Bolivia. *3 años de participación popular. Memoria de un proceso*, Secretaría de Participación Popular, La Paz, 1997.

radio con recursos públicos. Se enfocó la elaboración de mensajes desde la cotidianidad, desde las lenguas y lenguajes propios, desde lo comunitario, la heterogeneidad de los relatos, la apropiación del proceso de participación popular, la valoración del diálogo horizontal, el valor a las vidas locales, la comunicación desde distintos puntos y la cons-

trucción de lazos de confianza entre el Estado y sociedad civil. La heterogeneidad de relatos, el valor a las vidas locales fue la apuesta, la estrategia y el modelo de descentralización comunicacional que se configuró desde el Estado neoliberal, aunque las políticas económicas no acompañaron el fortalecimiento de lo público.¹⁴

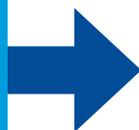
El enfoque de “la comunicación sin centro”

Construcción de **procesos participativos y dialógicos** desde los actores locales

Mirada de **diálogo nacional**

Objetivo comunicacional de la Ley de Participación Popular:
Reestablecer el diálogo perdido entre Estado y Sociedad Civil

**Descentralización
en términos
comunicacionales**



- Fortalecimiento y preferencia por medios locales (radios)
- Mensajes desde la cotidianidad de lo comunitario para proyectarlo en el ámbito nacional
- Heterogeneidad de relatos
- Apropiación del proceso de participación popular
- Medios comunitarios para el diálogo territorial
- Valor a las vidas locales
- Comunicación desde distintos puntos (órganos públicos + comunidades)
- Construcción de lazos de confianza entre sociedad y Estado

¹⁴Ministerio de Desarrollo sostenible y Medio Ambiente, Bolivia. *Participación popular y comunicación descentralizada*, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1994.

Tras haber transcurrido veinticinco años de este episodio, las evaluaciones sobre la Ley 1551 son positivas, pese a todo, en el entendido de haber reconfigurado territorialmente el Estado, por la emergencia de las nuevas estructuras político-administrativas y de nuevos sujetos, por la transferencia de recursos económicos y competenciales para fortalecer la educación, la salud y el desarrollo local en general. Aunque, desde algunas lecturas, también permitió continuar con una visión colonial que promovió la ruptura territorial de pueblos y naciones indígenas que fueron fraccionadas por los límites municipales.¹⁵

Democracias, autonomías y comunicación intercultural (2010-al presente)

En el contexto de la aprobación de la Constitución Política del Estado, en 2010 se promulgó la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Babiáñez, en Bolivia. Esta sustituyó a la Ley 1551, aunque desde la estructura y funcionamiento estatal la retomó en sus bases municipales y sujetos políticos (organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia).

La Ley 031 reconoce, sin embargo, cinco niveles del Estado: central, departamental, regional, municipal y el de las autonomías indígenas originarias campesinas. En Bolivia, se cuenta con nueve departamentos con 339 municipios, una aprobada autonomía regional y tres autonomías indígenas originarias campesinas, las cuales poseen sus propios sistemas de participación y de decisión y están bajo

¹⁵Para profundizar algunos de los análisis, revisar:

- Diego Ayo. "La participación popular: 25 años en la ira", periódico *Página Siete*, La Paz, 14 de abril de 2019. En <https://www.paginasiete.bo/ideas/2019/4/14/la-participacion-popular-25-anos-en-la-mira-214846.html>.
- Iván Finot. *Democratizar el Estado. A 25 años de una propuesta de descentralización para Bolivia*, 2da edic., La Paz, FES-ILDIS/Plural Editores, La Paz, 2016. En <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/12555.pdf>.

normas y procedimientos nativos, inherentes a su constitución de pueblos y naciones indígenas.

En 2018 se habían aprobado tres autonomías indígenas originarias campesinas (Charagua Iyambae, Raqaypampa y Chipaya), con una naturaleza diferente a la estructura heredada desde hace siglos, la del municipio, con otra conformación político-administrativa y decisional.¹⁶

Esta nueva realidad normativa, territorial y de participación ha derivado en una serie de conflictos aún no resueltos, como las divisiones competenciales entre los distintos niveles del Estado. Asimismo, no se ha estructurado una política de comunicación de las autonomías y de la descentralización, ni siquiera como una aspiración y señalamiento principista explícitos. Sí se ha promovido el proceso de difusión, mas no el de comunicación (intercultural) en los márgenes de una real apuesta por establecer acercamientos dialógicos entre Estado y sociedad. No hay aún un correlato y una política comunicacional pública a tono con estos procesos autonómicos. La atención desde el gobierno está centrada hoy en una "campana permanente",

¹⁶Hasta 2018, tres procesos se consolidaron como Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesino (GAIOC), después de un largo recorrido, que empezó en 2009 tras la aprobación de la Constitución Política del Estado, y otros procesos referendarios para las autonomías que arrancaron en 2015: el del Gobierno Autónomo Indígena Guaraní Charagua Iyambae, en el departamento de Santa Cruz (que se inició con el referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas de septiembre de 2015, prosiguió en 2016 con las elecciones de sus representantes y concluyó en la posesión de autoridades en 2017); el Gobierno Indígena Originario Campesino de Raqaypampa en el departamento de Cochabamba (iniciado con el referendo autonómico de noviembre de 2016, con procesos de elección de sus autoridades en 2017 y posesión de las mismas en 2018); y el Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, en el departamento de Oruro (inició con el referendo autonómico de noviembre de 2016, prosiguió con los procesos de elección de sus autoridades en 2017 y la posesión de las mismas en 2018).

en un sistema de información-propaganda para la continuidad en el poder.

La comunicación intercultural para constituir desde las diferencias los puntos que se unen en torno a esas diferencias (culturales, de género, generacionales, étnicas, religiosas, etc.) y promover una comunicación que sea para todos, sigue siendo una apuesta y un reto en el horizonte de la construcción estatal. Existen experiencias que revelan estas posibilidades; por ejemplo, los videos producidos como memoria histórica y difusión de los procesos de constitución de los primeros gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos, realizados en el marco de los principios de la democracia y la comunicación interculturales.¹⁷

La comunicación, reconocida como productora de sentidos colectivos, también enfrenta hoy los retos de (de/re)construir nuevas significaciones y sentidos del Estado, de este en su relación con la sociedad, de la ciudadanía pluricultural, de lo que significa ser ciudadano/a en un país diverso, de la convivencia con las diferencias, de estas identidades diversas ante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, de construir/hacer una comunicación intercultural pública que acompañe los procesos en marcha. Además, rehacer los sentidos de Estado, no visto como un ente lejano, paternal, sino de “sentir y construir” una estatalidad cercana, en la que se asuma la corresponsabilidad en la edificación de lo público.

Retos de la comunicación (intercultural)

- **Percepciones del Estado/desestructuración del imaginario y práctica del Estado centralista.**
- **Resignificaciones de las percepciones y sentimientos sobre el Estado (paternal/sometimiento/lejano, municipio la forma de estatalidad cercana, pedir todo al Estado sin corresponsabilidad).**
- **Sentimiento de “ser” ciudadano(a) que implica convivir con la diferencia y la diversidad.**
- **Pensar el territorio desde el espacio geográfico y desde lo sociocultural.**
- **¿Qué significa ser ciudadano(a) hoy en un país intercultural ante las NTIC?**
- **¿Qué significa comunicar desde las diferencias?**
- **¿Qué significa la comunicación pública (intercultural)?**

¹⁷Por ejemplo, los tres documentales que se produjeron desde el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) para los procesos de conformación de los gobiernos de la autonomía indígena originaria campesina de Charagua Iyambae, Chipaya y Raqaypampa (2016-2017-2018). Documentales que fueron hechos desde sus propios protagonistas, en sus propias lenguas, difundidos en primicia con los actores directos, distribuidos en la comunidad y legitimados

como historia reciente de los pueblos, documentos oficiales y memoria dinámica de las democracias indígenas.

El SIFDE es una instancia dependiente del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, encargada de llevar adelante la formación, investigación, comunicación, información y acompañamiento y supervisión de los procesos de la democracia intercultural, esto es de la articulación de la diversidad democrática representativa, directa y participativa y comunitaria.

Entre las experiencias que han trascendido los dos procesos (la Ley de Participación Popular y la Ley de Autonomías, aún en transcurso) están: la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM Bolivia), organización que agrupa a las asociaciones departamentales de municipios,¹⁸ y la Asociación de Concejales de Bolivia, que aglutina a las mujeres que ocupan cargos de Concejalías en distintos municipios del país.

La FAM tiene personalidad jurídica con poder de representación ante el Estado y otras instancias, lo cual permite fortalecer el municipalismo. Esta ha

trabajado intensamente con procesos comunicacionales a través de distintos soportes, en especial radio e internet, para robustecer la democracia municipal y el desarrollo local.

Desde 2005 hasta 2015 funcionó la red Onda Local, una red de radios municipales, comunitarias y privadas que, desde las comunidades, produjo varios programas de ayuda a la democracia municipal, de participación y animación ciudadana en el ámbito local. Tuvo una programación muy intensa en sus diez años, y estableció un sistema de información y capacitación mediante programación radiofónica.

Dos experiencias positivas en Bolivia



Fuentes: www.fam.org.bo y www.doctoraedilicia.com

¹⁸<http://fam.org.bo/>.

Otra experiencia relevante ha sido el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM),¹⁹ proyecto de apoyo a la democracia municipal que fue creado en la década de los noventa con la contribución de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) en Bolivia y otras organizaciones internacionales.

Este proyecto empezó con un servicio primero telefónico, luego por correo electrónico, después se convirtió en una plataforma de información munici-

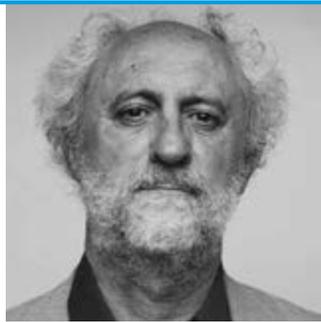
pal. A la fecha tiene variados servicios desde su plataforma digital a los 339 municipios, con programas como el consultorio municipal, productos radiofónicos educativos, que son descargados libremente.

A través de su portal Doctora Edilicia y de sus productos comunicacionales, principalmente programas radiofónicos, coopera con procesos de incidencia, formación, información y fortalecimiento de las capacidades, en especial dirigido a los municipios pequeños, intermedios, urbanos y rurales.

¹⁹<https://www.doctoraedilicia.com/index.php>.

Ciudad inteligente y gobierno electrónico: la experiencia de Madrid

Luis Carlos Cueto Álvarez de Sotomayor



*Licenciado en Derecho
Excoordinador general del Ayuntamiento de Madrid, España. Responsable de la promoción exterior de la ciudad, cooperación internacional y fondos europeos. Jefe del gabinete de la alcaldía*

Simplemente con el ánimo de provocar, empiezo diciendo que, salvo para historiadores que viven de ello, España nunca fue un país hasta principios del siglo XIX. Fue una dinastía cambiante donde los territorios no eran más que súbditos. Hay quien dice que España se crea en la lucha contra Napoleón, donde empieza a hablarse de nación y del espíritu nacional, porque hasta entonces era la suma de territorios a los que el rey juraba respetar sus leyes particulares.

Después de una pequeña experiencia republicana, España fue hecha a martillazos con cuarenta años de franquismo, y la democracia, en 1978, recupera o intenta recuperar la concordia territorial devolviendo lo que nunca fue regalado ni entregado respecto de una unidad nacional que era prestada. Nunca fue aceptado ni que venía de Dios ni de la historia, por más que durante un tiempo alguien rendía cuentas solo ante Dios y ante la historia.

La Constitución de 1978 tomó la decisión consciente de descentralizar políticamente el país creando Comunidades Autónomas con capacidad legislativa y elevar a rango constitucional la autonomía municipal.¹ Cuarenta años después, se

.....
¹La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozan de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos.

encuentra en una segunda, y todavía insatisfecha, descentralización municipal, que está en conflicto.

En cuanto al reparto del dinero, de cada cien euros que gestiona el país, veinticinco los negocia la autoridad central, cincuenta las comunidades autónomas (porque asumen sanidad y educación, aspectos que son universales y gratuitos a cuarenta y cinco millones de españoles y dos millones de inmigrantes y constituyen los dos grandes gasta-

dores públicos), y otro veinticinco por ciento lo tramitan los municipios.

Madrid es la tercera ciudad europea en población, su producto interno bruto (PIB) es doce por ciento de la riqueza nacional, cuenta con tres millones doscientos mil habitantes, doscientas cincuenta mil farolas y luminarias, cuatro mil quinientos kilómetros de calles, cincuenta mil semáforos, setecientos cincuenta mil árboles.

Madrid en cifras



Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Madrid tiene un *leit motiv* que es preocuparse de sus ciudadanos; a veces también se preocupa de los turistas, pero sobre todo lo hace de los ciudadanos.

¿Qué le piden los madrileños a su ayuntamiento? Le piden que funcione la ciudad, no estar una hora esperando el autobús que no llega, que esté limpio, si tiene aire acondicionado mejor, y que sea barato,

que la ciudad sea segura, que funcionen los riegos de los parques, que tengan dónde aparcar el coche.

La gente lo que quiere es que funcione su ciudad, y busca a gente que se preocupe, no de hacer carrera política para luego pasar al gobierno regional o a ser ministro de lo que sea, sino lo que quiere es que se comprometa con su ciudad.

Los ejes estratégicos de la acción de gobierno del Ayuntamiento de Madrid (2015-2019)



Del anterior ayuntamiento se heredó la plataforma tecnológica llamada Mint, con tres fases y un costo total de once millones de euros.

La primera fase debía resolver la gestión de los millones de datos de los contratos que se debían pagar y comprobar, utilizando la informática para gestionar los datos que permitirían poner sanciones o pagar por los diferentes servicios (limpieza, seguridad, etc.). Por ejemplo, el ayuntamiento de Madrid tiene veintiséis mil funcionarios, y catorce mil perso-

nas más trabajan en empresas privadas prestando servicios al ayuntamiento, y esos contratos hay que pagarlos, pero solo se pagan si son comprobados, y para ello ha sido importante tener datos.

La segunda parte de esa aplicación informática fue para mejorar la gestión municipal con esa masa de datos, y la tercera ha tenido como fin devolverle los datos a la ciudadanía y que la información no sea solo de los funcionarios, que tienen pasión por retener la información, pues es parte de su poder.

Plataforma MINT (Madrid Inteligente)



Madrid tiene uno de los mejores sistemas de movilidad eléctrica del mundo. Cuatro mil coches eléctricos funcionan a través de una aplicación del móvil con la que puedes cogerlos y dejarlos —no son tuyos, lo tomas en un sitio y lo dejas donde quieres porque la empresa se encarga de cargarlos—, también bicicletas eléctricas, patinetes eléctricos, motos eléctricas. Madrid posee una ventaja enorme, y es que le ha costado cero euros hacer eso. Las empre-

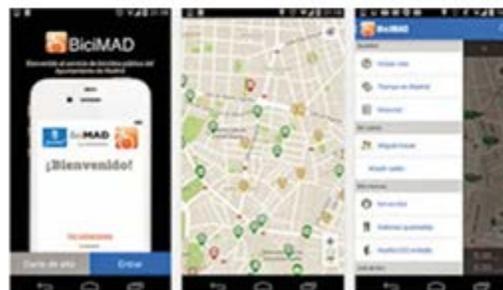
sas privadas se han gastado los miles o los millones de euros que costó, y el ayuntamiento lo único que les ha dicho es: “dejo que aparquen donde quieran hacerlo pues el coche es eléctrico, que entres en zonas donde solo pueden entrar los eléctricos, y yo no pago un euro”. Hoy por hoy más o menos cien mil personas de Madrid se mueven en sistemas que al ayuntamiento le ha costado cero euros, y garantizan una limpieza del ambiente muy importante.

Movilidad eléctrica compartida



BICIMAD, bicicleta eléctrica

- Para tod@s
- 167 estaciones (300 m)
- 2028 bicicletas eléctricas, 70 km autonomía
- 4056 slots
- 62 108 abonados
- 9000-10 000 usos/día laborable (invierno)
- 20 000 usos/día laborable (primavera y otoño)
- 3000 usos/día festivo



Luego se logró un prodigio cultural-administrativo: que la policía, los bomberos y los de emergencias compartieran una misma base de datos. Antes había un accidente en la autopista de circunvalación de Madrid, a veces llegaba el bombero, pero no había llegado la policía, y a veces llegaba la

ambulancia, pero se había cortado el tráfico. Por tanto, ha sido importante haber logrado un centro común de datos entre los tres cuerpos de emergencias, pero no fue cuestión de la tecnología, sino que se logró que se hablasen entre sí los funcionarios.

El Centro Integrado de Seguridad y Emergencias de Madrid (CISEM)



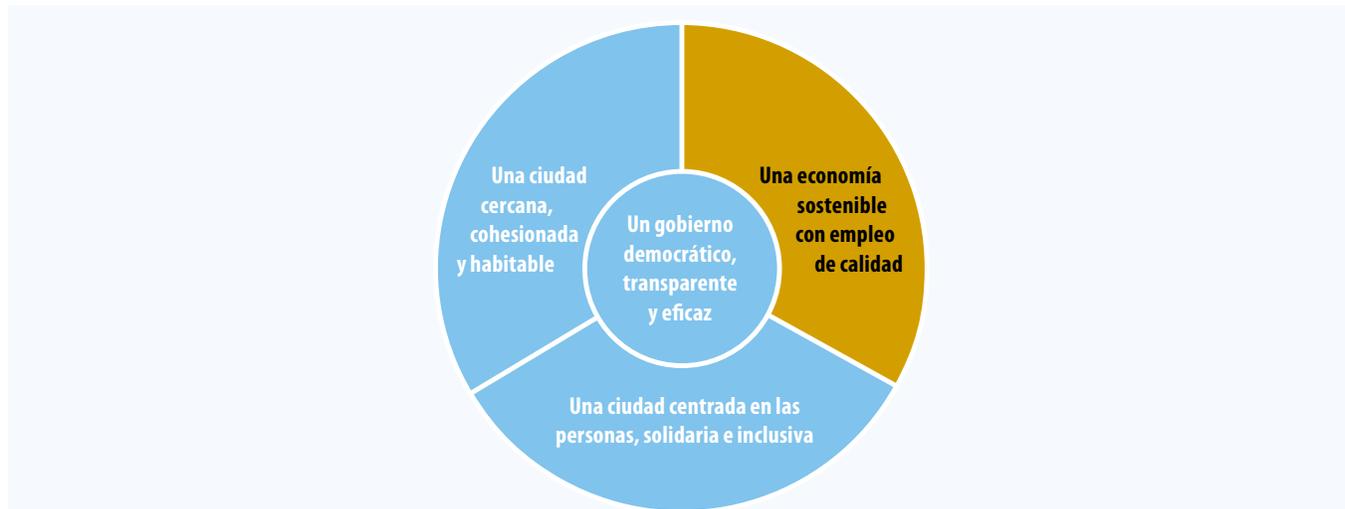
- **Tratamiento de la emergencia como Incidente Único.** Se trata de un aspecto crítico para el servicio, pues permite visualizar sobre el mapa de Madrid la posición real de todos los recursos de los distintos servicios: policía, SAMUR, bomberos y agentes de movilidad, y coordinar los distintos servicios
- GIS
- Centralización de video (de unas 2177 cámaras)
- Aplicaciones en movilidad
- Mapas de riesgos
- Cuadro de mando
- Tiempo de respuesta: 7 minutos policía y bomberos, 8 minutos SAMUR



Madrid ha hecho una apuesta importantísima por la regeneración de un río muy pequeñito que estaba absolutamente contaminado. Era truco paisajístico muy bonito, con esclusas que hacían láminas de agua y en las fotos lucía fenomenal, pero las

carpas quedaban asfixiadas entre esclusa y esclusa. Se abrieron todas y ahora han vuelto los patos, las garzas, los barbos: se ha regenerado la naturaleza ella sola. Ha hecho lo que creo decía Eduardo Galeano: decidió ser feliz sin permiso.

La N@VE, el corazón del ecosistema de innovación de Madrid



En esta antigua nave de ascensores en desuso de Madrid, se ha logrado otra innovación: noventa *start up* están alojadas un tiempo razonable. Al año, o han crecido, o se les "invita" a ir a otro lugar y dejar sitio a otras noventa. Ahí se produce lo que las abejas llevan haciendo muchos años, polinización: cuando una empresa muy interesante está al lado de otra muy interesante, salen dos empresas muy interesantes más fuertes porque una le ha contado a la otra lo que cada cual hace, y a lo mejor consiguen financiadores comunes para un

tercer proyecto; si cada una está en su colmenita, intentando salir sin que nadie la vea, no se produce la polinización.

Por otra parte, los costes de no compartir la información son muy grandes. Cuando un funcionario sabe que mañana se va a cortar la calle porque se ha autorizado el rodaje de una película o porque se ha roto el alcantarillado o porque va a haber una manifestación y solo lo sabe él, el coste en policía que desvía el tráfico, el coste en miles de quejas que los ciudadanos ponen porque

no pueden entrar a su casa, es enorme. Es mucho más barato informar antes a la gente y compartir la información.

Nadie entra ya en las páginas web del ayuntamiento. Todo el mundo quiere entrar en la aplicación que ya usa, y que el ayuntamiento regale esa información a la aplicación. Por ejemplo, los datos de tráfico: la gente tiene en su móvil Waze o Google Maps, y lo que quiere es que el ayuntamiento integre en esa base de datos los que posee. Por tanto, es muy importante que la información se vierta donde está la gente, no viceversa.

Los funcionarios casi siempre cuando diseñan páginas web tienen mucho interés en poner lo que hacen, aunque nadie las consulte. Las páginas, muchas veces, están diseñadas para impactar al público, no para informarle. Asimismo, están las aplicaciones informáticas, que en muchas ocasiones no funcionan porque están pensadas para dar trabajo a cien burócratas o para el control más que para el servicio.

Informatizar la gestión de la ciudad tiene sentido si se trata de ciudades de dos millones, de tres millones de habitantes. Si se invierte en un proceso que le cuesta veinte millones de dólares para informatizar la gestión de una ciudad de treinta mil habitantes es absurdo, porque nadie necesita saber mediante una aplicación informática —como pasa en alguna ciudad pequeña española— cuántos aparcamientos hay libres al lado del estadio de fútbol porque la gente sabe, porque nació allí, que salvo el domingo siempre hay sitio. Muchas veces se trata de que alguien vende esta tecnología y lo que supone es una ciudad inteligente.

Esta lógica también aplica para los procesos de participación; es más fácil concretarlos en una ciudad de treinta mil habitantes que en ciudades de tres millones doscientos mil habitantes.

En España, para separar y no tener la misma norma para todos, hay dos ciudades que tienen una

ley especial, Madrid y Barcelona: la ley de capitalidad. Esta reconoce sus particularidades y les permite diversas especialidades, lo cual es importante porque si no, poner en una ciudad pequeña lo de Madrid es un disparate, y obligar a Madrid a gestionar con la regulación de una ciudad pequeña es inviable.²

El gobierno electrónico en España tiene sentido por la norma que dice que la administración está obligada a que todos sus servicios puedan ser accesibles mediante internet para que cualquier ciudadano no tenga que ir a ninguna ventanilla y gaste tiempo y dinero; y en algunos casos, además es obligatorio.

En Madrid se ha roto un tabú que llevaba treinta años pendiente, y es crear un registro de *lobbies*. En Estados Unidos es muy frecuente, pero en las ciudades europeas no. De lo que se trata es que sea perfectamente legítimo que cualquiera quiera influirte, siempre que sea público en internet quién viene a verte y para qué viene a verte. Por tanto, la transparencia es protección frente a la oscuridad. Asimismo es obligatorio publicar los bienes (dinero, casas, vehículos, etcétera) que tienen los directivos y los políticos. Esa obligación de transparencia es imprescindible para que la gente sepa cuánto tenían al llegar y cuánto al irse; así como su trayectoria profesional (para que cualquier designado con trayectoria ínfima sea objeto de la crítica pública). Esa obligación de transparencia permite que los ciudadanos pueden acceder a los datos públicos y evitar que haya oscuridad.

Periodistas, personas de la oposición, partidos políticos, ciudadanos, cualquiera tiene el derecho a preguntar y pedir información mediante el portal de transparencia del ayuntamiento de Madrid.³ El año pasado se contestaron cincuenta mil peticiones de información en el ayuntamiento de Madrid.

Para evitar las insuficiencias de la democracia pública, el ayuntamiento de Madrid ha creado un orga-

²<https://www.boe.es/buscar/doc. hp?id=BOE-A-2006-12057>.

³<https://transparencia.madrid.es/portal/site/transparencia>.

nismo donde treinta ciudadanos, elegidos por sorteo —que garantiza su representatividad de edad, sexo, condición social, etc.— son designados para hacer un observatorio de la ciudad, donde se les da la información que ellos quieran. Estas personas no se designaron en el barrio, que siempre nombran al que tiene más tiempo o el más carismático, no, sino que se escogieron por sorteo, para intentar forzar la permeabilidad de la ciudad.

En los datos abiertos es muy importante el axioma de “datos conseguidos con dinero público deben de ser devueltos al público”. Al principio el ministerio publicaba, por ejemplo, el precio de la gasolina. Cuando fue descargable, alguien hizo una aplicación informática sobre dónde está la gasolina más barata y cercana convirtiendo esa información en estratégica, en producto. No era información, eran datos que podían reutilizarse, eran datos abiertos.

El programa Consul⁴ es un sistema premiado por Naciones Unidas como el servicio público más avanzado del mundo en 2018. Sesenta gobiernos locales y nacionales han tomado ese *software* en código abierto, lo han adaptado, y una vez al año esa comunidad de diseñadores informáticos se reúne en Madrid para actualizar un producto que no es de nadie: es de todos. El gobierno cubano y los municipios pueden contar, si así lo desean, con este *software*.

Para evitar que los cambios políticos cierren o abran aplicaciones informáticas, se ha creado una fundación en Holanda que es la que garantizará que, cambie el gobierno que cambie, esa aplicación esté abierta al mundo.

La participación ciudadana es crucial para que la gente sienta que la ciudad es suya. Cuando en

el ayuntamiento de Madrid los ciudadanos de un barrio decidieron que lo que querían hacer era una pista de *swing* para bailar en esa plaza los sábados, un funcionario jamás hubiera aprobado eso, y eso es lo que hace feliz a la gente de ese barrio. Por supuesto, también que tenga guarderías y que funcionen las calles; eso es requisito, pero lo otro es mérito. Esa participación hace que la gente la vea como su ciudad. Cuando se diseñó la biblioteca de San Fermín, no se dijo a los funcionarios: “Vengan, pregunten a la gente, para que legitimen la biblioteca qué se quiere hacer”, sino: “contraten una empresa que haga maquetas provisionales hasta estar seguros de que es eso lo que la gente quiere”.

Los jóvenes han aprendido también a prescindir de la realidad que no les gusta y crear una realidad paralela en internet, en Instagram, en Facebook. ¿Por qué es importante?, porque hay un momento en que los políticos tradicionales se dan cuenta de que los que están fuera son ellos. Por ejemplo: hay una polémica muy fuerte en Madrid para que no se vuelva atrás una política de restricción al coche privado en el área central de la ciudad y miles de madrileños van a hacer una foto del árbol de al lado de su casa y ponerle una pegatina encima, un *sticker*, que dice: “No te cargues mi ciudad”. Si quinientos mil madrileños ponen ese *sticker* al lado de la foto del árbol de su casa, esa realidad es de quinientos mil, mientras que la realidad del político de andar por dos calles se está quedando afuera.

Los ciudadanos han aprendido también, y es muy importante alimentar ese foco porque, volviendo a la época de Pericles, la base de la democracia es la gente.

⁴<http://consulproject.org/es/>.



En relación con el proceso de gobierno electrónico en Cuba:

¿Cuáles estrategias se han considerado para hacer un proceso menos extendido? (WILLY PEDROSO, Universidad de La Habana)

Las cuatro fases definidas metodológicamente en el proceso de transformación digital tienen confluencia entre sí, lo que favorece una gestión acelerada del proceso. (RAÚL GARCÉS CORRA)

Sin embargo, tiene el reto cultural para su adopción, apropiación e institucionalización. (TATIANA DELGADO FERNÁNDEZ)

¿Cuál es el avance en el procesamiento de opiniones con inteligencia artificial? (JOSÉ LUIS GARCÍA, *Ministerio de Educación Superior*)

Se ilustran dos posibles opciones para el procesamiento de opiniones mediante inteligencia artificial que deben considerarse: los sistemas de



recomendación, que permiten contar con la información que las personas están tributando constantemente a la red por diferentes vías y a partir de ella brindarles recomendaciones específicas según sus intereses; y los robots virtuales o *chatbots*, programados para procesar y responder preguntas frecuentes, dar asistencia al cliente y facilitar la gestión de información. (TATIANA DELGADO FERNÁNDEZ)



¿Cómo se está abordando el reto de la financiación que demanda este proceso de transformación digital, desde el punto tecnológico y de infraestructura, considerando que se necesitan esquemas de financiación que rompan la visión de cortoplacismo o asistencialista, tenida hasta el momento, y una mayor comprensión de estos procesos como instrumentos necesarios para facilitar los procesos de gestión del desarrollo? (CARLOS CÉSAR TORRES, CE-GESTA)



¿Cómo se concibe la integración de los sistemas de información territorial y el gobierno electrónico, en aras de asegurar la transparencia y la democratización de la gestión de gobierno y efectividad en la toma de decisiones? (CARLOS CÉSAR TORRES, CE-GESTA)

Sobre la comunicación en la gestión de ciudades inteligentes y el gobierno abierto



¿Qué recomendaciones dar a La Habana para desarrollar un gobierno abierto que comparta información y saberes con la población y los actores de la ciudad? (RICARDO NUÑEZ, PNUD)

Seleccionar los datos claves, los más relevantes para la gestión de la ciudad, lo cual permite aligera la estadística a la par que brinda la información pertinente para las políticas urbanas. Colaborar y compartir datos con el sector privado y las empresas de servicios en función de mejorar la gestión de la ciudad. Involucrar a la ciudadanía en procesos de participación desde una gestión pública comprometida, transparente y una ciudadanía informada y con clara noción del proceso y su propósito. (JOSÉ LUIS CUETO ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR)

La gestión de una ciudad inteligente no es exclusivamente de las grandes ciudades metropolitanas, sino que también aplica para las ciudades de menor escala en las que habría que considerar los enfoques de ciudad inteligente para resolver cómo conectar a la ciudadanía con los servicios públicos desde el desarrollo territorial. (CARLOS CÉSAR TORRES, CE-GESTA)



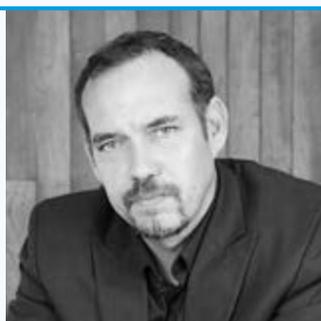
¿Cómo gestionar y articular al entramado de actores locales en una estrategia de comunicación coherente con el enfoque de desarrollo territorial? (CARLOS CÉSAR TORRES, CE-GESTA)

Las estrategias de comunicación tienen que ser pensadas y gestionadas a partir de las diferencias y no para la generalidad de las personas si se quiere promover y efectivizar el derecho a la información y a la comunicación. Por ejemplo, como política de comunicación, en algunas entidades en Bolivia se reconoce que los mensajes claves tienen que ir en los cuatro idiomas principales del país, a la vez que se promueve la utilización del lenguaje inclusivo para asegurar el acceso a la información de personas con discapacidad. También deben considerar las tecnologías locales, habituales en la vida de las comunidades, y retomarlas como parte de los procesos de comunicación; promover el diálogo de saberes entre actores, y consensuar los lenguajes, sistemas y *softwares* más adecuados para que sean manejados y adaptados por la diversidad de actores. Por ejemplo, la Agencia del Desarrollo de la Sociedad de la Información (AGETIC) de Bolivia, ha estado encargada, tanto de promover que los procesos de gobierno electrónico y abierto cobren vigencia y su apropiación en las políticas públicas, como de establecer una plataforma común para compartir los datos. (KARINA HERRERA MILLER)

Otro factor de éxito es la capacidad para generar alianzas entre actores claves y considerar el potencial comunicativo y de generación de articulaciones que tienen actores locales como las sedes universitarias municipales, los centros de desarrollo local y de innovación que existen en los territorios. (RAÚL GARCÉS CORRA)

Apuntes para Cuba

Raúl Garcés Corra



Doctor en Ciencias de la Comunicación. Máster en Ciencias de la Comunicación. Licenciado en Comunicación Social

Exdecano de la Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, Cuba

Las experiencias presentadas han permitido identificar un conjunto de principios y estrategias que deben considerarse en los procesos de informatización y comunicación en la sociedad cubana en conexión con los procesos de descentralización y desarrollo territorial promovidos.

Entre los principios se señalan:

- La *interdisciplinariedad*, que supone pensar integradamente las relaciones entre información, comunicación y tecnología. En este sentido, es esencial compartir la información. No hay comunicación eficiente si no hay información de calidad compartida. La información de calidad debe formar parte de las estrategias y ser accesible a la ciudadanía para que no pierda su valor de uso.
- La ciudadanía puede tener *acceso a* determinadas *noticias* sobre la gestión de gobierno, pero busca en los sitios web información sobre los trámites y servicios, y todo aquello que puede servirle para su vida cotidiana.
- Por tanto, se necesita que la comunicación, la información y la tecnología, sirvan *per se* para *articular* a todos los actores y facilitarle la vida a la gente, a la ciudadanía.
- La *intersectorialidad*, que implica articular los actores que tienen que ver con el desarrollo del territorio en función de pensarlo como un destino múltiple, que depende de la intervención de mucha gente en la consecución de determinadas metas y objetivos.

- Se debe aprender a gestionar una sociedad red. Para un país que ha estado tan desconectado como Cuba, esto constituye un cambio cultural. No puede suceder que las estrategias de desarrollo y de comunicación estén guardadas en una memoria flash o *pendrive*, o metidas en una gaveta porque alguien viene a fiscalizarlas y controlarlas. Estas deben convertirse en instrumento de trabajo cotidiano y sistemático para gestionar el desarrollo.
- Aprender a gestionar la sociedad red también para ser más innovadores. No es posible la innovación sin las alianzas, y no es posible las alianzas sin que tengamos recursos, competencias, transferencias de conocimiento compartidas que nos sirvan para avanzar a partir del análisis y capitalización de buenas prácticas y experiencias.
- El *modelo de estado determina e influye en el modelo de comunicación*. Si se tiene un Estado centralizado y centralizador, no se puede pretender una comunicación participativa. Si existe un Estado participativo y una organización del sistema político participativa, habrá un modelo de comunicación también participativo. Hay que buscar las correlaciones entre estas cuestiones y no ser deterministas en ese camino.

¿Qué significa un Estado participativo y una comunicación participativa? Obviamente se debe pensar en el rol cada vez más protagónico de la ciudadanía. Entonces, si se piensa en la comunicación desde un ámbito únicamente institucional, estatal, “desde arriba”, no se avanzará en este camino. Si se concibe los procesos de desarrollo y de comunicación involucrando a todos los actores posibles del desarrollo y considerando la participación como una mediación transversal a cada uno de los procesos que gestionamos, entonces sí.

Y la participación significa influir en la toma de decisiones. Allí donde la gente siente y percibe

que influye en acciones de transformación social, participa con más fuerza e interés. Allí donde la gente percibe que hay rituales de participación, donde sus opiniones no se convierten en decisión o tiene la percepción de que no inciden para nada en las decisiones, deja de creer.

¿Qué hacer para despojarnos de esos rituales y convertir la participación en un proceso que centralice o transversalice cada uno de los procesos de gestión del desarrollo, movilice a la ciudadanía, y sobre esa base se modernice la administración pública? ¿Es posible modernizar la administración pública al margen de la comunicación, de la transparencia, del gobierno electrónico y el gobierno abierto?

Si se aspira cumplir con las bases del modelo de desarrollo planteado, se deben tener en cuenta las mediaciones que constituyen cada uno de estos procesos para intentar modernizar la administración pública y hacer más ágil y fructífero para la ciudadanía cada uno de estos procesos.

Las estrategias se resumen en los siguientes puntos:

- Acelerar la institucionalización de estos procesos. Ello significa disponer de políticas, estructuras y recursos humanos. Supone integrar al administrador de red con el comunicador, con el cientificista de la información, con los programadores y matemáticos, y que todos participen en un proyecto de país, en un proyecto de administración pública, ya sea a nivel local, provincial o nacional.
- Lograr en los municipios el acompañamiento de sistemas de comunicación local, como espacios de articulación de todos los canales y recursos de comunicación que se disponen en función de las estrategias de desarrollo.
- Comprender que la tecnología no es un fin, es un medio, y si se idealiza la tecnología y se cree que todas las respuestas están en la tecnología, se convierte en mito algo que debe ser una

herramienta, un recurso, una mediación para lograr un fin, que es, en última instancia, de carácter político.

Por tanto no se trata de aspectos de índole informacional, comunicacional o tecnológico, sino que

se habla de cómo se construye la democracia y cómo se conectan los servidores públicos con la ciudadanía y se logra un gobierno que se deba más a la gente. Este debe ser el centro de las acciones de transformación y desarrollo por las que se está abogando.

The image features a solid yellow background that is split diagonally from the top right corner to the bottom left corner. The upper-left portion is a darker shade of yellow, while the lower-right portion is a lighter, almost white shade. The text is positioned in the darker yellow area.

Financiación para el desarrollo territorial

La hacienda local en Cuba

José Carlos del Toro Ríos



*Doctor en Ciencias Económicas
Subdirector General de Política
Fiscal del Ministerio de Fi-
nanzas y Precios (MFP), Cuba*

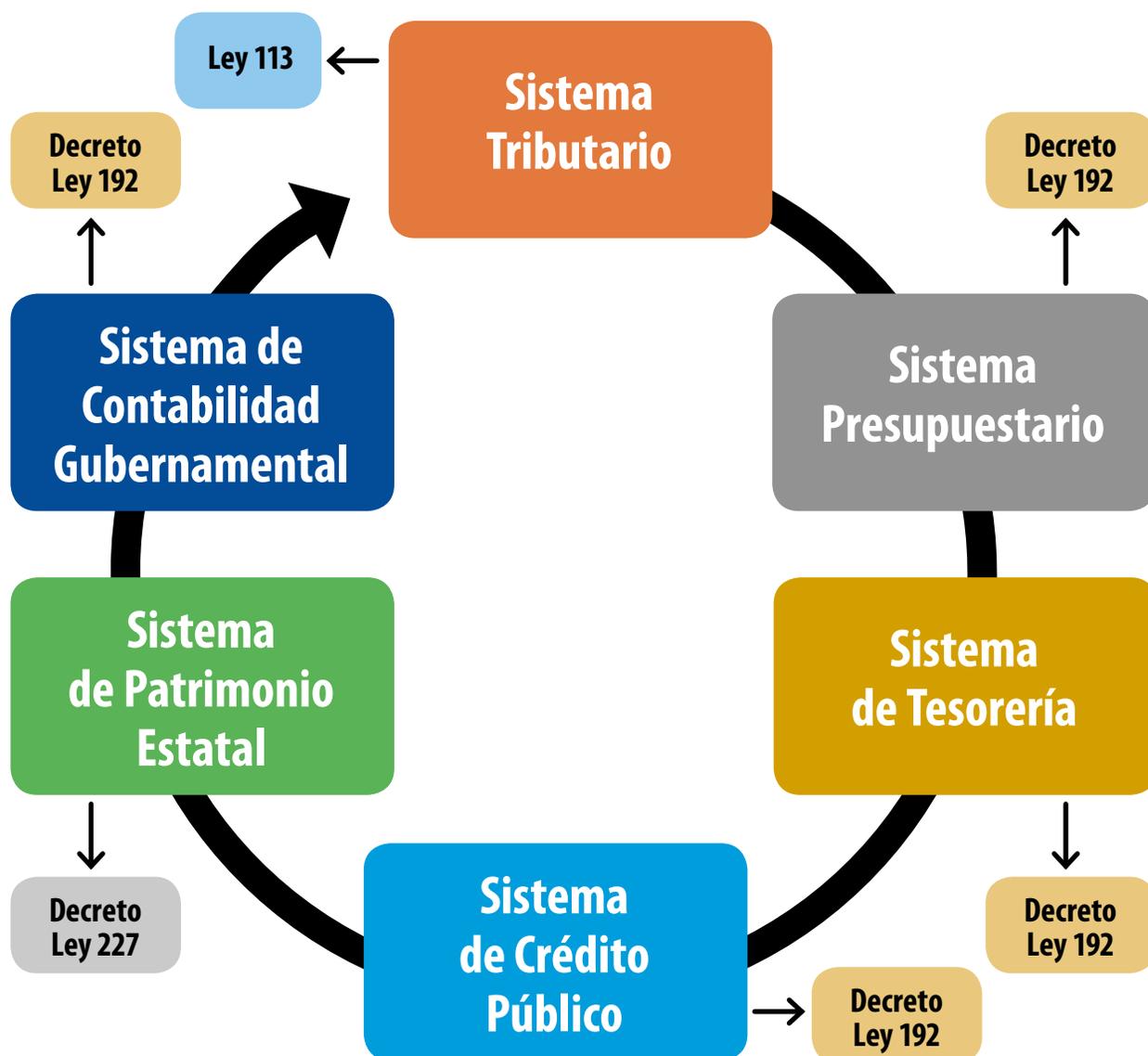
Para hablar de la hacienda local en Cuba vale la pena responder cuatro preguntas que el Héroe Nacional José Martí formulara en su *Cuaderno 13¹* al definir la ciencia de la hacienda, donde se interroga:

¿Cuáles son los gastos legítimos del gobierno?
¿Cuáles son los deberes del gobierno cuyo cumplimiento requiere dinero? ¿Cómo el gobierno obtiene el dinero que necesita? ¿Cómo adquiere dinero cuando necesita para gastos súbitos o extraordinarios más del que tiene o puede tener por medios naturales?

A las respuestas de estas interrogantes hay que adicionarles lo que contienen los documentos rectores con que se trabaja en la actualización del modelo económico cubano.

En Cuba se inició un proceso de transformación de la hacienda pública con la emisión del Decreto Ley 192 de la Administración Financiera del Estado en 1999; el cual estructuró y determinó los elementos generales de los diferentes sistemas que componen la Administración Financiera del Estado.

¹José Martí. *Obras completas*, Vol. 21 del *Cuaderno de apuntes*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1991.



Sistemas de la administración financiera del Estado

Dentro de ellos está el Sistema Tributario, cuyas especificidades son reguladas por la Ley 113 de 2012. El Sistema Presupuestario tiene mayor grado de desarrollo en el Decreto Ley 192, al incorporar las experiencias que existían en el país hasta 1999, basadas legalmente en la Ley 28 Orgánica del Sistema Presupuestario, con determinadas características y supuestos que se mantuvieron válidos en las nuevas condiciones.

Regulado por el Decreto Ley 192, se incorpora el Sistema de Tesorería —actividad que hasta esa

fecha era asumida por el sistema bancario nacional— con un conjunto de definiciones que posibilitaron transitar por un modelo de cuenta única y regresar a uno de fondo unificado por las características del sector presupuestado del país.

El Decreto Ley 192 formula también los elementos mínimos del Sistema de Crédito Público, que se encuentra en estos momentos en fase de desarrollo.

El Sistema de Patrimonio del Estado tiene una norma independiente: el Decreto Ley 227, complementaria de los elementos que sobre este particular define la Constitución de la República.

Integra la información financiera de cada uno de estos componentes, el Sistema de Contabilidad Gubernamental. Para el desarrollo e implementación de este último se ha desplegado un amplio esfuerzo en los últimos años.

Estos sistemas tienen comportamientos específicos en la hacienda local en Cuba y reflejan las decisiones constitucionales dadas a cada estructura administrativa del país.

El Sistema Tributario

La Ley 113 del Sistema Tributario y su Decreto 308 Reglamento de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios, ambas de 2012, constituyen el basamento legal que sustenta el perfeccionamiento del Sistema Tributario cubano.

La política referente a los ingresos del presupuesto del Estado está contenida en la Ley 113, que hoy define diecinueve impuestos, tres contribuciones y tres tasas, y además establece un proceso de gradualidad que se renueva anualmente a través de la Ley anual del presupuesto del Estado.

En Cuba existe una entidad especializada para el control y recaudación del tributo: la Oficina Nacional de Administración tributaria (ONAT), definida como una estructura nacional orientada a garan-

tizar que el Estado cuente con los ingresos necesarios.

La Ley 113 plantea la posibilidad de delegar en los Consejos de Administración de los órganos locales del Poder Popular la aprobación de determinadas cuotas en los territorios, pero no le otorga capacidad legislativa para establecer nuevos tributos de corte territorial.

Sin embargo, la recaudación se materializa a nivel municipal; o sea, es en el municipio donde las personas naturales y jurídicas radicadas en este —de cualquier nivel de subordinación de la economía— deben ejercer su responsabilidad como contribuyentes y tributar sus obligaciones fiscales.

Existen algunos tributos que pueden recaudarse en un municipio donde la persona jurídica no tiene su domicilio fiscal, como son la contribución para el desarrollo territorial y el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo. Ello posibilita que la recaudación de dichos tributos esté más cerca de su lugar de ejecución y se destine a las finanzas de ese territorio.

En materia de ingresos, hoy la hacienda local trabaja con un sistema de redistribución de ingresos. Por ley, todos los ingresos son del presupuesto del Estado y se redistribuyen por diferentes conceptos.

Los ingresos locales

Cedidos	Participativos	Transferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos sobre ventas • Impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo • Impuesto sobre las utilidades • Contribución para el desarrollo territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • % de la recaudación tributos del presupuesto central 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución de ingresos del presupuesto central

En un primer bloque, están los ingresos cedidos, que comprenden fundamentalmente:

- los impuestos sobre las ventas,
- los impuestos por la utilización de la fuerza de trabajo,
- los impuestos sobre las utilidades de las empresas de subordinación local,
- y la contribución territorial para el desarrollo local.

Todo lo que se recaude por ese concepto queda a disposición de la hacienda local.

Como parte de estos ingresos, la Ley 113 previó un tributo que para la autonomía local tiene un valor sumamente importante: la contribución territorial para el desarrollo local. Este posee una estructura que define 50 % de la recaudación para financiar parte de los gastos del presupuesto del territorio, el otro 50 % queda a disposición de los Consejos de Administración de los órganos locales del Poder Popular para ser aplicado en proyectos de desarrollo territorial.

Existe un sistema de participación que toma en cuenta que la recaudación se realiza y gestiona a nivel del municipio; por ello, el presupuesto del Estado posee un mecanismo de asignación de determinado por ciento de esa recaudación —de los tributos que tienen como destino financiar otros niveles presupuestarios— para que quede a disposición de la hacienda local, conformando los *ingresos participativos*.

De igual forma, el Decreto Ley plantea que puede haber *transferencias de ingresos* desde el presupuesto central para financiar gastos necesarios de la hacienda local, por decisiones del gobierno central, ante desastres u otras razones.

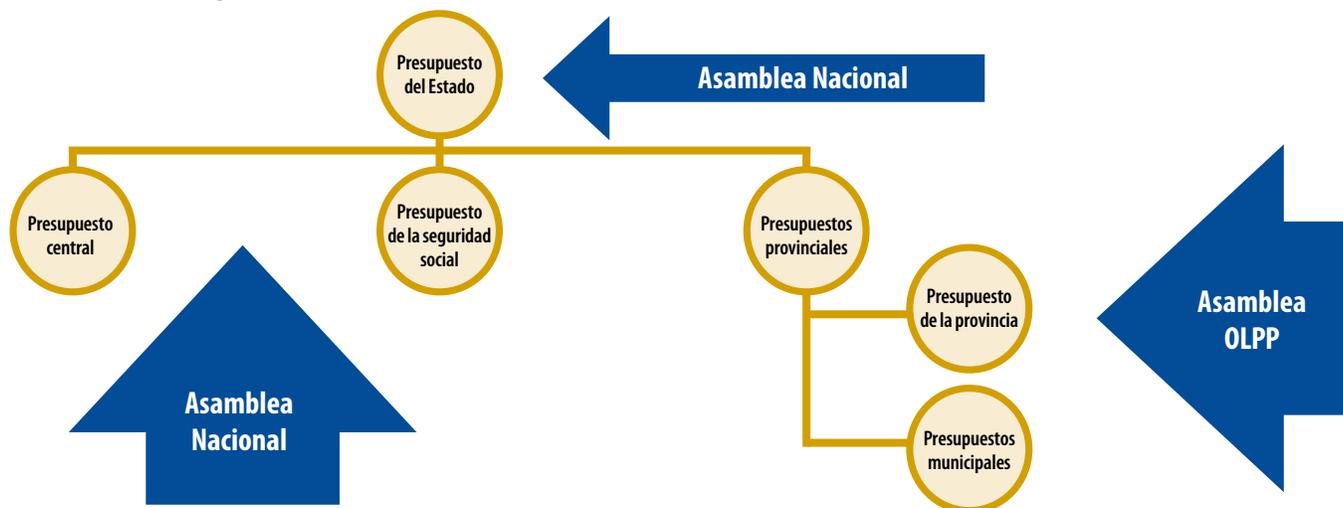
Del total de los ingresos del presupuesto del Estado, se redistribuye hacia la hacienda local alrededor de 49 %, con una estrategia de financiamiento encaminada a que los territorios alcancen un nivel de sostenibilidad y de capacidad fiscal importantes, de forma tal que no se afecten las conquistas de la Revolución por las desigualdades económicas territoriales.

El Sistema Presupuestario

En materia presupuestaria la política es centralizada, aunque los presupuestos se aprueban y liquidan en diferentes niveles según lo aprobado en la Constitución de la República. En este proceso deben introducirse algunos cambios a partir de la nueva Constitución, que obliga a hacer ajustes que respondan a la estructura aprobada para los órganos locales del Poder Popular.

El presupuesto del Estado está integrado por un sistema que agrupa doscientos presupuestos, donde el presupuesto central y el de la seguridad social son aprobados por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El Sistema Presupuestario



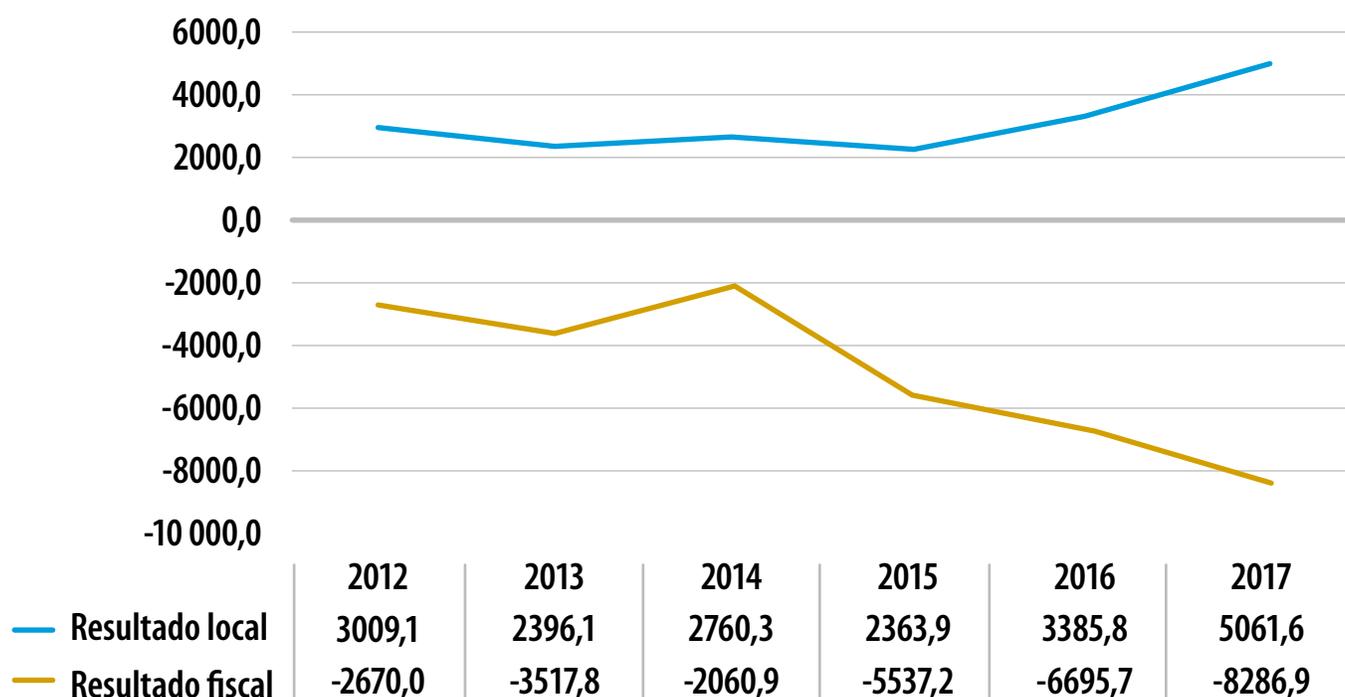
Al presupuesto central del Estado se integran los presupuestos provinciales como sistemas, que se aprueban en las asambleas de los órganos locales del Poder Popular y comprenden los dos niveles, el provincial y el municipal. A partir del planteamiento de la nueva Constitución referido a la eliminación de la Asamblea Provincial, será necesario introducir ajustes en los niveles de aprobación de los recursos presupuestarios.

Hoy, 34 % de los gastos del presupuesto del Estado se ejecuta en los presupuestos locales y se

percibe un incremento. Hay que tener en cuenta que en la hacienda local existe una concentración importante de gastos sociales, entre ellos los de la educación y la salud.

En materia de resultados presupuestarios, la integración de los presupuestos de los órganos locales del Poder Popular da un saldo positivo al no tener el país un presupuesto deficitario. Ello permite que el exceso de recursos que posean los presupuestos locales forme parte del financiamiento del gobierno central.

Resultados presupuestarios entre 2012 y 2017



Los Sistemas de Tesorería y de Crédito Público

Por su parte, el Sistema de Tesorería funciona bajo el principio de fondo unificado. Existen cuentas distribuidoras por niveles presupuestarios y cuentas bancarias administradas en las unidades presupuestadas. La *cuenta central*, como rectora de este sistema, distribuye recursos hacia los organismos del presupuesto central, y tiene además relaciones

con todos los mecanismos de distribución de recursos a los órganos locales del Poder Popular en sus diferentes estructuras. Existen cuentas bancarias en cada provincia y municipio para redistribuir recursos.

La *unidad presupuestada* es la unidad económica existente en el país a través de la cual se reciben los recursos para hacer las aplicaciones fundamentales de todos los gastos sociales de la economía.

El Sistema de Crédito Público tiene su expresión en el nivel central para el financiamiento del déficit fiscal. Desde hace algunos años se emiten bonos soberanos de la República de Cuba como instrumento de deuda. Se manejan también otros instrumentos dentro del sistema bancario, como son los préstamos, para cubrir desbalances temporales de caja.

En la política de plan y presupuesto, se trabaja con la utilización de las cuentas de inventario como fuente para aminorar las erogaciones puntuales de cada año, y se continúa, desde este sistema, con la emisión de garantías donde el Estado asume ciertas responsabilidades de endeudamiento.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental

En materia de contabilidad gubernamental, el sistema se activa después del Decreto Ley 192 de 1999. Existe un diseño importante de este a nivel local, pues cuenta con normas cubanas de información financiera. Ya se emiten estados financieros a nivel local, y toda esa información —para disposición del gobierno— se capta por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información con el fin de construir los indicadores estadísticos locales.

El registro de todos los flujos y operaciones del resto de los Sistemas de la Administración Financiera del Estado es la función principal del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Este ha ido evolucionado a partir del Decreto Ley 192, con un conjunto de pruebas pilotos a nivel municipal, provincial, luego en los Órganos de la Administración Central del Estado (OACE) y en las Organizaciones Superiores de Dirección

Empresarial (OSDE). Actualmente se desarrolla el piloto de cierre del sistema, para presentarle a la Asamblea Nacional del Poder Popular una información del presupuesto del Estado con mayor amplitud y dimensión en materia de uso de los recursos públicos.

Toda esta información a nivel local ya es oficial y forma parte del proceso de control del presupuesto en el órgano local.

Conclusiones

Existe un objetivo de la política fiscal en el cual se trabaja con intensidad: favorecer la capacidad fiscal del presupuesto local a partir de mayor captación de recursos de forma directa que permita movilizar las potencialidades de ingresos que existen en los territorios por los diferentes actores de la economía y adecuar los niveles de participación y distribución de los flujos financieros del sistema de tesorería con un sustento muy sólido.

La Constitución de la República recién aprobada fija un plazo de implementación para producir las transformaciones en la hacienda local y en el manejo de las finanzas públicas en sentido general. El Ministerio de Finanzas y Precios, como organismo rector de las finanzas, tiene la obligación de dar seguimiento a cada medida que se implemente en función de las transformaciones necesarias.

El Héroe Nacional José Martí, en la revista *Universal* de México, el 16 de abril de 1875 escribió: “Los presupuestos son la vida cierta de los pueblos, en ella, como en reloj, todos los demás actos del país se mueven y sujetan”.

Desarrollo territorial y descentralización en espacios rurales y urbanos

Juan Carlos Rivas Valdivia



*Doctor en Economía
Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional en México*

Diversos estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han evidenciado que los procesos de descentralización y desarrollo territorial son unas de las herramientas con mayor incidencia en el bienestar de las comunidades y naciones de América Latina y el Caribe.

Evidencias sobre el desempeño de ciertas reformas de descentralización y las lecciones aprendidas de algunos casos de estudio, específicamente de Argentina, República Dominicana y México, son abordados a continuación desde cuatro aristas: los enfoques en el análisis de lo rural y urbano, el desarrollo territorial y la descentralización, el desarrollo territorial y la asignación de fondos públicos, y los desafíos en el marco de la Agenda 2030.

Los enfoques en el análisis de lo rural y urbano

Existen varios enfoques para el análisis de lo rural y urbano:

- el relacionado con las brechas, que concibe lo rural como un espacio que acumula desventajas y cuellos de botella a largo plazo,
- el relacionado con lo demográfico-poblacional, que trata lo rural a partir de características demográficas-poblacionales,
- el enfoque funcional, donde lo rural se analiza a través de funciones económicas, sociales, ecológicas y culturales,

- el continuo rural-urbano, donde las áreas rurales se estudian a partir de una definición más dinámica, y analizan esos espacios que no solo consideran lo rural y lo urbano, sino también los intermedios (periurbano, suburbano, rururbano y periferia cercana) con características tanto de áreas urbanas como rurales,
- y el enfoque territorial, como uno de los más amplios y comprensivos, donde se piensa el territorio como un espacio complejo, socialmente construido, que corresponde a una estructura dinámica que cambia con el tiempo.

Los enfoques de análisis de lo rural y urbano

Enfoques de análisis	Características	Ilustración y medición
Brechas	Lo rural como espacio que acumula las desventajas y cuellos de botella a largo plazo.	• Disparidades en los indicadores de ingreso, de productividad, de desarrollo y bienestar entre áreas
Poblacional y demográfico	Lo rural a partir de características demográficas.	• Población municipal • Densidad de población por área
Funcional	Lo rural a través de funciones económicas, sociales, ecológicas y culturales.	• Hábitos de vida, de consumo, rituales sociales, rasgos culturales, relación entre actividades económicas y medioambiente
El continuo rural-urbano	Definición dinámica de las áreas rurales a través de espacios intermedios (periurbano, suburbano, rururbano, periferia cercana) con características tanto de áreas urbanas como rurales.	• Construcción de gradientes con áreas clasificadas por densidad de población o por población por municipio
Territorial	El territorio es un espacio complejo, socialmente construido y corresponde a una estructura dinámica que cambia con el tiempo. Supera la dicotomía entre lo rural y urbano.	• Flujos laborales, comerciales, iluminación de los espacios vía imágenes satelitales

Fuente: CEPAL 2019.

Este último enfoque supera la dicotomía entre lo rural y urbano porque se analizan los flujos laborales, comerciales y productivos de diferentes regiones, no constreñidos o delimitados por cuestiones administrativas o geográficas, sino en la interrelación de las comunidades y los municipios para organizarse en una forma de producción y de vida en sociedad.

Este no es un concepto nuevo, pues tiene ya dos o tres décadas desde que se puso en marcha en diferentes países del mundo. En Europa se ha incorporado recientemente y con algunas experiencias positivas. En América Latina se intenta abordar a través de un proyecto de la CEPAL con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que busca analizar la ruralidad desde un concepto más amplio para entender y propiciar un mayor desarrollo territorial.

Dado que hay muchos enfoques, hay también diversos criterios al definir las localidades rurales y urbanas en América Latina, por ejemplo:

- el número de habitantes (Argentina, Bolivia, Uruguay, México, Venezuela),
- la infraestructura (Nicaragua),
- la densidad poblacional (Honduras, Costa Rica, El Salvador),
- o las delimitaciones físicas o administrativas (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana).

En otros países, como Chile, Cuba, Guatemala, Honduras y Panamá, se usa una combinación de criterios que enriquece la comprensión de los espacios.

Esta diversidad de criterios y enfoques, genera también diferentes planteamientos metodológicos

cos y resultados en los procesos de medición, que conllevan a plantearse un análisis de pertinencia de las variables que deben componer los índices de ruralidad y la actualización de los datos “tradicionales” relativos a esta. Asimismo, implican una situación complicada que tal vez no se piensa a profundidad: que cada uno de esos criterios nos definen distintos espacios de incidencia de la acción pública sobre las comunidades.

Por ejemplo, en el caso de Cuba, si se toma en cuenta el criterio oficial en el año 2000, se declaraban treinta y cuatro comunidades como rurales y treinta y seis urbanas, pero ese número ha ido cambiando con el tiempo hasta llegar solo a una comunidad rural. Ello implica que la acción del gobierno puede tener diferentes impactos sobre la población, y conducir también a una gama de reformas de descentralización.

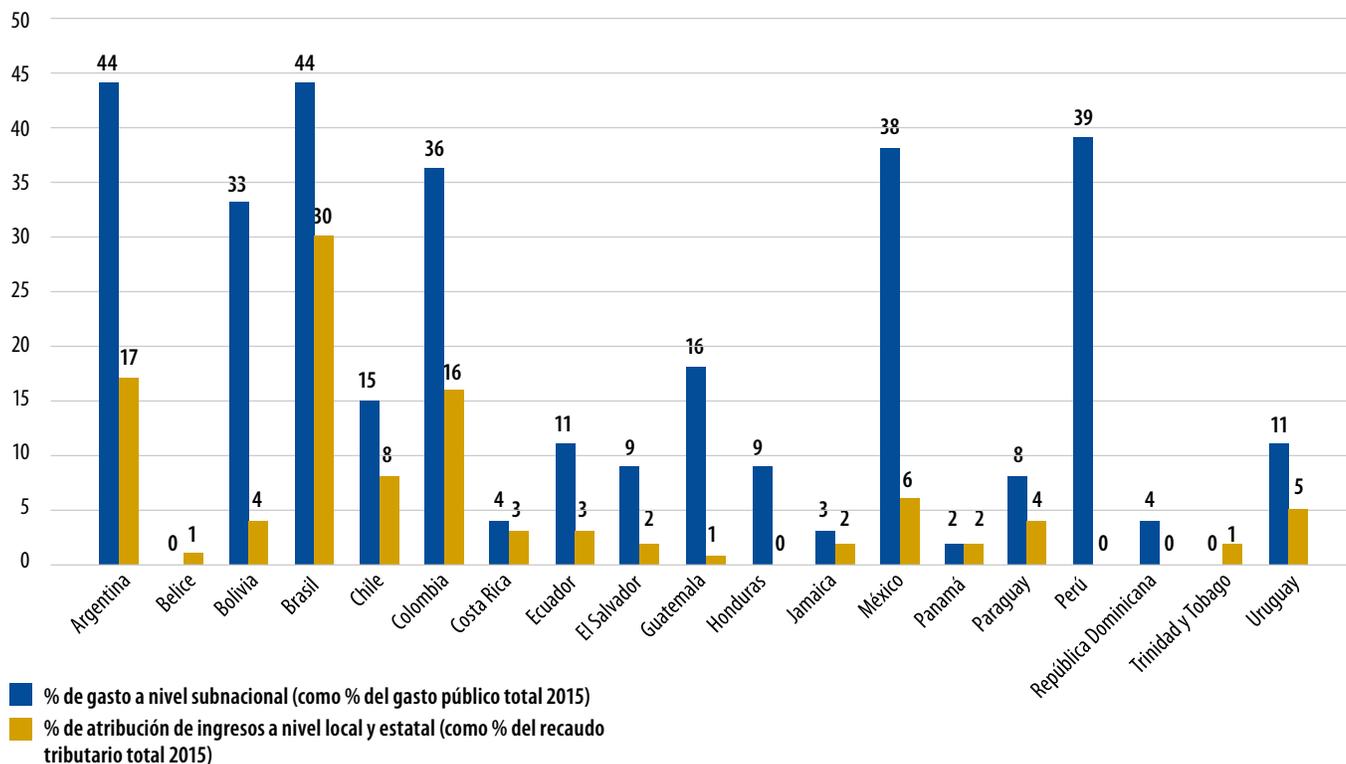
El desarrollo territorial y la descentralización

En paralelo están las reformas de descentralización producidas en América Latina y el Caribe, con una variada gama según la diversidad de mediciones y enfoques. Estas han generado diversos niveles de descentralización con impactos en provincias, municipalidades y a nivel subnacional y nacional.

Los procesos descentralizadores en algunos países de la región, han sido objeto de estudio de la CEPAL, observando la incidencia que han tenido en asuntos referidos a la salud, la educación, la respuesta ante desastres, la sostenibilidad y el desempeño fiscales, la desigualdad de ingresos y la pobreza, las disparidades geográficas y la gobernanza.¹

Los niveles de descentralización fiscal en estos países también varían.

Los niveles de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe. Porcentajes de gastos y distribución de ingresos a nivel subnacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Eguino y Radics 2018; OECD/ECLAC/CIAT/IDB, 2018.

¹Para más referencias y consulta para estudios, puede visitarse el sitio web de CEPAL <https://cepal.org>.

Argentina y Brasil son los países con el porcentaje más elevado del gasto a nivel subnacional en relación con el gasto público total, comparados con el resto de países de la región. Otros, como Jamaica y Costa Rica, tienen los porcentajes más bajo.

También aquí existen divergencias y desventajas, pues aun cuando se tiene un alto ejercicio a nivel subnacional, por estados o provincias, no se tiene la otra parte importante, que son los ingresos. Por ejemplo, en Argentina solo 17 % de los ingresos de la recaudación tributaria tiene atribuciones locales. En Brasil se comparte de manera similar. Por su parte, la situación en Costa Rica y Jamaica está relativamente balanceada, pero en niveles muy bajos. Ello pone en desventaja a las comunidades y el actuar de los municipios para ejercer libremente su gasto y diseñar sus presupuestos de políticas públicas en beneficio de la población.

La descentralización se da en un ambiente complejo, donde es posible que se tenga un territorio unificado, con una parte urbana, una zona periurbana, semiurbana, semirural y urbanizada, otra parte rural con diferencia urbana, y lo rural marginal; es decir, un acumulado de comunidades con diversas características, pero estrechamente ligadas, que conviven y dinamizan su potencial de crecimiento económico.

Son sistemas territoriales complejos y heterogéneos que evolucionan y presentan distintas interacciones y flujos, donde existe una diversidad productiva, el intercambio industrial y de servicios, la diversificación de empleo rural y la movilidad laboral entre comunidades. En estos confluyen espacios y funciones económicas, sociales y medioambientales de lo que resulta un entramado de interacciones entre estructuras económicas, espaciales y de gobernanza que se mueven entre las dos áreas, la rural y la urbana a través de diferentes flujos poblacionales, capital humano, inversiones, oferta de servicios y bienes medioambientales, y que sobrepasan las delimitaciones administrativas o geográficas.

Existen múltiples vínculos entre las áreas rurales y urbanas que en ocasiones no se distinguen. Así,

las áreas urbanas ofrecen al entorno rural bienes y servicios especializados, mayor interacción social y cultural, nexos de redes con infraestructura, servicios públicos y administrativos fundamentales. De lo rural a lo urbano se tienen encadenamientos directos e indirectos vinculados con la producción de alimentos, la oferta de mano de obra y los servicios ecosistémicos como bosques, ríos y mares, entre otros.

Mientras, los flujos migratorios entre estas áreas son elementos determinantes, muchas veces con implicaciones negativas para el desarrollo sostenible de los territorios, difíciles de revertir. No es coincidencia que las áreas que están siendo deshabitadas por las migraciones son donde ocurren mayores incendios. En España, República Dominicana y México, ha aumentado entre 10 % y 20 % los incendios forestales en zonas que han sido deshabitadas. Antes, las comunidades originarias cuidaban la tierra, protegían sus recursos maderables; ahora, al estar deshabitadas, no solo se ha perdido el potencial de extracción de esos recursos, del aprovechamiento sustentable, sino que se están extinguiendo además para las generaciones venideras, pues los incendios han acabado con el patrimonio natural de esos territorios.

En general, toda esa complejidad hay que analizarla para incidir en ella, y aprovechar la oportunidad que significa la ruralidad como motor de crecimiento sostenible para las comunidades.

El concepto de desarrollo territorial ofrece una perspectiva más amplia al considerarse como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, cuyo fin es aumentar el bienestar de la población. Desde esta perspectiva, se pueden aprovechar las interacciones y flujos productivos entre lo rural y urbano, con potencial para dinamizar y potenciar las capacidades humanas y físicas de un territorio que permiten a las personas alcanzar una mejor vida.

Los cinco elementos que caracterizan el desarrollo territorial bajo esa definición, son:

1. Entender el territorio como un espacio social y políticamente construido, más que como un espacio geográfico.
2. Reconocer la diversidad sectorial y funcional de la ruralidad, más allá de las actividades productivas.
3. Valorizar el papel de las áreas urbanas y de las relaciones rurales y urbanas con sus interdependencias y articulaciones.
4. Pensar, construir y conducir las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio desde abajo, desde el territorio, y en interacción con las dinámicas territoriales.
5. Favorecer la construcción territorial colectiva en la estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio.

El desafío consiste en identificar, diseñar y poner en marcha políticas que fomenten un desarrollo territorial tangible.

Dado que estas definiciones no son neutras, la decisión de cambiar los criterios para determinarlas debe contrapesar con cuidado las ventajas que tendrían *versus* las implicaciones (y la viabilidad política) y considerar que son claves para combatir la pobreza y la desigualdad de las comunidades.

El desarrollo territorial y la asignación de fondos públicos

Determinar qué es lo territorial, lo urbano y lo rural, y dónde se quiere incidir, tiene implicaciones para el gasto y el presupuesto de una nación y la distribución de esos recursos entre todos sus habitantes.

Una definición apropiada puede incidir en la asignación de fondos públicos o proyectos de inversión, y en el gasto y las transferencias. Puede determinar los incentivos salariales para empleados públicos en sectores como la educación y la salud, las políticas de ordenamiento y planificación territorial, así como las reglas de elección de representantes en elecciones populares, entre otros.

A continuación se comparten las lecciones aprendidas de tres casos de estudios (Argentina, República

Dominicana y México) realizados por la CEPAL para comprender el rol de los procesos de descentralización fiscal en el desarrollo sostenible de los territorios.

En el caso de Argentina se destaca que:

- La desigualdad socioeconómica territorial es muy marcada y responde a raíces históricas, dividiéndose el país en tres grandes áreas: norte, centro y sur.
- El sector primario, especialmente la agricultura, tiene una importante incidencia económica en las exportaciones totales del país. A nivel provincial y local, el sector primario tiene alta incidencia en el producto interno bruto geográfico, o bien a nivel de cohesión social en las zonas más marginales.
- En términos de captación de recursos fiscales, la pirámide tributaria se encuentra invertida, con una alta tributación en impuestos nacionales y baja en impuestos locales. Aunque el gasto local de las provincias es relativamente alto. Ello implica un nivel bajo de descentralización tributaria y autonomía fiscal a nivel de los gobiernos locales. Las provincias del Chubut y Neuquén, donde la renta extractiva es potestad provincial (a diferencia de la renta agropecuaria), constituyen una excepción.
- No existe definición clara de ruralidad para la determinación de transferencia de recursos entre jurisdicciones y existe un fuerte sesgo poblacional en la determinación de la cantidad de recursos que recibe cada municipio como indicador de las necesidades de prestación de servicios.
- No existen sistemas de distribución basados en la determinación de potencialidades de expansión de las áreas rurales.
- El impuesto inmobiliario rural es una fuente de recursos subutilizada a nivel provincial y municipal, sobre todo por la alta carga fiscal que el gobierno nacional aplica sobre el sector agropecuario.

En el caso de República Dominicana se observa que:

- Es un país altamente centralizado, en comparación con otros países en la región.

- Los servicios y la industria son los pilares de la economía, pero la agricultura sigue exponiendo una participación importante en el PIB y en el sector externo del país.
- Lo rural es definido oficialmente como un término administrativo. Las secciones y parajes del país representan lo rural. Más de 40 % de la población rural trabaja en el sector agropecuario.
- Hay una variación marcada entre el nivel desarrollo en las provincias del país, con los territorios en el interior y en la frontera con Haití.
- Mientras que los municipios y distritos municipales, definidos como urbanos, se benefician de una transferencia regular de fondos del gobierno central, las zonas rurales no reciben el mismo acceso a los fondos públicos.
- La mayoría de los programas de desarrollo rural parecen estar formulados e implementados desde el nivel nacional, con poca participación de los habitantes de las secciones y parajes.
- Hay una carencia de datos para observar mejor los ingresos y gastos al nivel subnacional, especialmente en el caso de parajes y secciones.

México también presenta una situación compleja, observándose que:

- La economía depende en gran parte de la industria manufacturera, especialmente la automotriz, a diferencia de Argentina y República Dominicana.
- La naturaleza de las brechas en el desarrollo entre zonas rurales y urbanas es notable, principalmente en la zona sur del país.
- Históricamente el sur mexicano ha experimentado pobreza, marginación y desigualdad —que ha sido difícil o está siendo difícil de combatir sobre todo en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde a pesar de la cantidad de recursos que se han traslado hacia estas zonas, la situación de pobreza y desigualdad se ha mantenido constante.
- A pesar de que no exista información detallada del porcentaje del gasto municipal que se destina a zonas rurales, es claro que la alta depen-

dencia de recursos que no pueden ejercerse de forma discrecional limita las acciones que deben llevarse a cabo en las entidades que presentan mayores niveles de rezago social.

Tal es la condición de pobreza crónica en la que se encuentran muchos municipios en México, que resulta lamentable pensar que la condición de vida de un mexicano se define por su código postal; es decir, el lugar de vida determinará si será pobre o rico. Encuestas y estudios realizados, especialmente por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, indican que 74 % de los mexicanos que han nacido pobres lo seguirán siendo hasta su muerte, es decir, no tendrán movilidad social. En el sur es más dramática la situación, pues esta cifra aumenta a 86 %; mientras que en el norte la estadística baja a 23 %. Cabe preguntarse cómo es posible en el norte lograr esta movilidad social y que la población acceda a un mejor nivel de bienestar, y en el sur no. Eso en parte responde a deficiencias de la política y acción pública sobre cómo corregir las desigualdades y la pobreza crónica que hay en el país.

Por esa razón, es clave identificar mecanismos adecuados al contexto social, político, geográfico y cultural de estas zonas para lograr disminuir su rezago social, en lugar de continuar con la línea de pensamiento tradicional que sugiere la sola necesidad de incrementar el gasto social en estas áreas. Asimismo, definir las estrategias públicas no solo desde el ámbito central, sino también de manera participativa, con las comunidades, para incidir efectivamente en sus problemáticas y lograr un cambio real.

Como resumen de estas lecciones aprendidas sobre los procesos de descentralización fiscal en apoyo al desarrollo sostenible de los territorios, se constata que:

- Las reformas de descentralización fiscal en sí mismas no han sido un mecanismo suficiente y poderoso para abordar los desafíos del desarrollo y las desigualdades territoriales.
- Cuando se descentraliza, los territorios están obligados por ley a garantizar la puesta en marcha de

programas y servicios especializados complejos, como educación, salud, sanidad y seguridad. Sin embargo debe asegurarse que estos cuentan con los recursos y capacidades suficientes para hacer frente a dichos compromisos y necesidades.

Por ejemplo, en México se han realizado diferentes reformas de descentralización y existe una Ley de coordinación fiscal que norma los ingresos y los gastos que pueden ejercer los estados y municipios. Una de sus características es ceder la responsabilidad de garantizar la seguridad pública a los municipios; pero en aquellos que están empobrecidos, atomizados y no cuentan con capacidad económica ni humana para hacer frente a la inseguridad, han sido remplazadas las policías locales y municipales por el ejército y la guardia nacional en las tareas de combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

- Se debe tomar en cuenta la existencia de capital humano necesario para gestionar los fondos y cumplir las responsabilidades de los territorios. Así como la posibilidad en los territorios de facilitar la autonomía política; es decir, la realización de elecciones locales, el uso de presupuestos participativos y de las transferencias del gobierno central (si los recursos son etiquetados o hay flexibilidad presupuestaria para los municipios).
- Es necesario que tanto la autoridad administrativa local como la capacidad técnica local vayan de conjunto en la puesta en marcha de las reformas que se diseñen, de lo contrario la descentralización fiscal quedará incompleta.
- La falta de alineación entre las capacidades administrativas, políticas y fiscales conducen a errores de desarrollo en las comunidades. Estos tres ejes de la descentralización deben accionar de manera paralela. No es posible descentralizar solo fiscalmente, dándoles mayores responsabilidades a los municipios sin la posibilidad de tener más ingresos, o controlarlos administrativamente y dejándoles solo las decisiones políticas. Eso, en lugar de resolver el problema, lo complejiza e impone obstáculos al desarrollo.

Por ejemplo, en República Dominicana, las secciones rurales y los parajes no tienen personal designado para recibir o ejecutar fondos, tampoco tienen la autoridad ni la capacidad para establecer impuestos locales. De manera similar, en Argentina, los gobiernos locales (por ejemplo, los municipios) están limitados por restricciones tributarias.

- El hecho de que se privilegie el desarrollo urbano sobre el desarrollo de las comunidades rurales; por ejemplo, en República Dominicana, que se da una transferencia mínima de doscientos cincuenta mil pesos a las zonas definidas como urbanas, mientras que las zonas rurales no tienen posibilidad de acceder a esos recursos ni a un desarrollo promovido por el estado. Al no apoyar a las comunidades rurales más marginadas, con más pobreza y menores posibilidades de acceder a la educación, a la salud, a un empleo de calidad, provoca no solo un reforzamiento de problemáticas en estas áreas, sino también en las comunidades urbanas, debido a la aglomeración urbana, el aumento de la densidad poblacional y la falta de un empleo digno y de servicios, que provoca el incremento de la migración.
- Además de reforzar las capacidades de las administraciones locales, el fortalecimiento de las capacidades de organización de la sociedad civil es un complemento fundamental en las reformas descentralizadoras.
- Si no se hace un análisis previo a la situación de descentralización, se corre el riesgo de avanzar rápidamente y dejar rezagos y brechas de desarrollo.

Con respecto a las modalidades y fuentes para financiar las acciones estratégicas en un proceso de desarrollo territorial, se constata, en diferentes estudios, que las reformas que han tenido mayor impacto sobre las poblaciones son aquellas que presentan la combinación de un conjunto de medidas, como:

- el acceso a transferencias del gobierno central, con definiciones claras y estrategias de acción bien establecidas;

- el acceso a programas sociales específicos; por ejemplo, en México, con la puesta en marcha de zonas de atención prioritarias, donde se definen aquellos municipios que deben tener mayor atención para desarrollar su potencial y capacidades productivas;
- la presencia de potestad tributaria, es decir, darles a los municipios la responsabilidad de atender alguna necesidad específica de la población;
- la fiscalidad específica a actividades extractivas y recursos acuíferos, que significa otorgarles la oportunidad de que recauden más y realicen tareas de fiscalización específicas en estas actividades generadoras de recursos económicos abundantes, y que en muchos casos solo son aprovechados por compañías transnacionales y no por las comunidades;
- y las posibilidades de endeudamiento regulado.

Sin embargo, este último también ha sido de desaciertos en algunos países de América Latina, y se ha provocado el endeudamiento de los estados o provincias sin supervisión y sin soporte federativo. Por ejemplo, en México se ha dado la posibilidad de que los estados se endeuden para tener más capacidad de acción, pero lamentablemente algunos de ellos no han sido gobiernos responsables.

En resumen, se ratifica la necesidad de llevar a cabo tanto una descentralización política, como fiscal y administrativa para que lleguen a buen término las reformas de descentralización.

Entre los principales aciertos se señalan:

- El diseño y puesta en marcha de la Ley General de Desarrollo Social en México, mediante la cual el Gobierno Federal determinó las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) según el grado de marginación y el porcentaje de la población en pobreza extrema, con el propósito de invertir en obras de infraestructura o programas sociales en las comunidades que más la necesitan.
- La implementación del presupuesto participativo, que otorga cierta cantidad de recursos a

las comunidades para que decidan en qué proyectos invertir. Este no está destinado solo a proyectos para atender las necesidades básicas de las comunidades, sino también a cumplir los sueños de la gente, como la construcción de una cancha de fútbol o un gimnasio para los niños de la comunidad. El presupuesto participativo ha permitido dar mayor autonomía a las comunidades y reforzar su sentido de pertenencia otorgándoles la posibilidad de incidir con dinero público en proyectos que generen bienestar a la población de esos territorios.

Los desafíos en el marco de la Agenda 2030

El anterior panorama impone fuertes desafíos sobre el financiamiento para el desarrollo hacia 2030 y el alcance de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

La CEPAL propone que para enfrentar estos retos es necesario construir un pacto social —entre la sociedad, la iniciativa privada y el gobierno— para poner en marcha una estrategia de movilización de los recursos domésticos que permita fortalecer las finanzas públicas, mediante una recaudación mayor y mejor (más redistributiva y progresiva) y la reducción de la evasión y elusión fiscal. Es importante señalar que la evasión y la elusión fiscal, en América Latina, equivalen a más de seis puntos porcentuales del PIB de la región, es decir, trescientos veinte mil millones de dólares.

Adicionalmente, se deben promover fuentes de financiamiento externo que puedan crear entornos favorables e incentivos adecuados para canalizar recursos hacia el desarrollo. Desde la CEPAL, por muchos años se ha planteado que se requiere impulsar la inversión como forma eficaz para impactar positivamente en la productividad y que no solo se necesita de una estrategia de descentralización, sino que es indispensable contar con una estrategia de desarrollo territorial integral.

La cooperación internacional en apoyo al desarrollo territorial

Giovanni Camilleri



Médico

Experto internacional de cooperación, desarrollo local y Agenda 2030

Excoordinador Internacional de la Iniciativa ART (Articulación de redes territoriales para el desarrollo humano sostenible) del PNUD

La relación entre cooperación internacional y su apoyo a la descentralización y al desarrollo territorial de los países resulta una cuestión compleja, que puede influir de manera positiva o negativa.

La primera razón por la que se habla de “relación compleja” es porque se trata de una *relación diacrónica*: un proceso de descentralización y de desarrollo territorial necesita por los menos veinte o veinticinco años para concretarse, la cooperación internacional aprueba proyectos de un año, a veces de tres años, y en rarísimos casos de cinco o seis años. ¿Cómo “cuadrar el círculo” entre las necesidades de un proceso largo y una acción de cooperación a corto plazo?

La segunda razón que hace aún más compleja esta relación es *el cómo se concretiza este apoyo*. Tanto los gobiernos nacionales como la cooperación internacional han abordado el binomio descentralización-desarrollo territorial de forma convencional. En algunos casos, gobiernos nacionales han considerado la cooperación —que opera a nivel local— como sustitutiva de ofertas de servicios públicos y/o de programas nacionales que no alcanzan a aterrizar en lo local.

Por otro lado, la cooperación internacional frecuentemente ha abordado el tema partiéndolo en dos: un proyecto que apoya a los ministerios y las administraciones públicas, y otro proyecto que apoya a los actores locales en sus prerrogativas. Esta lógica puede parecer lineal, pero en la realidad dividir en dos lo que es un proceso

único trae consecuencias. La formulación se realiza en sedes separadas con diferentes criterios y enfoques metodológicos, con calendarios y modalidades de evaluación distintos. Una metáfora que puede ayudar: para que funcione un motor se necesita de un carburador y de un pistón, pero esto de por sí no es suficiente para que el motor funcione. Se necesita además que el carburador y el pistón sean pensados para trabajar juntos y en el mismo motor. Solo así, en la acción de terreno, se generará la “articulación” que se espera entre las dos piezas. De lo contrario, se obtendrán descoordinaciones, duplicaciones, frustraciones.

El reto en la “relación compleja” entre cooperación internacional y su apoyo a la descentralización y al desarrollo territorial de los países consiste justamente en generar el apoyo de la cooperación internacional en un marco metodológico, estratégico y operativo común, ya que se trata de dos componentes que aun con sus propias peculiaridades operan y funcionan como un *continuum*.

De hecho, el desarrollo territorial se ha abordado tradicionalmente tanto por los países como por la cooperación internacional con una lógica de “proyectos” y no de procesos. Es decir, se ha abordado la complejidad de la articulación entre el proceso de descentralización y el desarrollo territorial con una solución semántica, o sea, financiar un “proyecto de desarrollo local”. Se trata en realidad de una *falsa solución* que pone en riesgo el proceso encaminado por el país —el cual por definición necesita tiempo— y a la vez genera una miríada de pequeños proyectos locales que encuentran enormes dificultades de sostenibilidad. Esto pasa cuando la complejidad no ha sido asumida en el momento de la programación, y se refleja luego en el momento de la ejecución y con resultados limitados y difícilmente sostenibles en el tiempo. “El proyecto está bien pero no hay apoyo político”, o “el proyecto está bien, pero es fragmentado, no se coordina con nada ni

nadie y, además, está fuera del plan”, son comentarios que no deben ser nuevos a los oídos de quien trabaja en desarrollo local y cooperación internacional. Lo que prevalece, al fin y al cabo, es la necesidad de ejecutar y entregar el informe al donante en el plazo establecido sin tomar en cuenta los tiempos, la complementariedad y la sostenibilidad que requieren los procesos de desarrollo territorial.

Sobre las complejidades cabe destacar que hay algunas que son propias de los procesos de descentralización, como la definición de un marco nacional de descentralización o los tiempos necesarios para hacerlo y cómo la cooperación logra articularse o no en este marco. Otra complejidad es sobre los instrumentos de programación territorial. Por ejemplo, si cada proyecto define sus propios instrumentos de programación territorial, habrá cientos de iniciativas locales en el país programándose con instrumentos diferentes, lo que no representará ni servicio para el proceso nacional de desarrollo territorial ni beneficio para los municipios o para los actores sociales y económicos de los territorios, el efecto será *desplazar la respuesta de las necesidades del territorio a los “vaivenes” de la cooperación internacional*.

Otra complejidad es saber relacionar el *calendario* de los proyectos con el de la programación del país, que es una precondition de sostenibilidad de los mismos y facilita articular los fondos de cooperación con los recursos propios del país.

Existen, por otra parte, complejidades que son propias de la cooperación internacional, como:

- Prever el tiempo disponible para *el diálogo* en los territorios y entre los territorios.
- Los tiempos necesarios para la *participación*, la síntesis y la apropiación. Hacer un diagnóstico puede llevar un año o tres días. Un diagnóstico participativo que realice la comunidad necesita tiempo. El punto es aclarar si el objetivo es limitarse a producir un documento o,

por el contrario, concretar las condiciones y el tiempo para generar diálogo y alianzas, para madurar el *interés común* entre los diferentes actores de un territorio.

- El diálogo es fundamental para hacer crecer la confianza, la *concertación* y la *cohesión* entre los actores. No siempre la cooperación internacional reconoce que este tiempo es imprescindible para generar los resultados esperados.
- Un factor de complejidad relacionado con el marco nacional de descentralización es la *flexibilidad*. Algunas cooperaciones exigen que el documento de proyecto que se presente sea muy detallado, que se indique con antelación qué proyectos van a realizarse, cuánto se gastará por cada uno, etcétera. Pero generalmente antes del diagnóstico participativo es imposible saberlo, de otra forma significaría que todo está preparado desde antes o “precocinado”.
- A menudo la cooperación financia la realización de los planes de desarrollo locales, pero no financia los proyectos de los planes. Se entiende perfectamente que la cooperación no puede asumirlo todo. Pero es justamente ahí donde se trata de *asumir la complejidad*; o sea, identificando y *buscando mecanismos de coordinación de financiación entre diferentes donantes para apoyar con criterios técnicos, administrativos y de calendario lo que ya el país adelanta*.

En este punto es cuando se necesitan *plataformas de articulación* concebidas por y para el país, capaces de coordinar el nivel nacional con el local y viceversa, con el fin de ofrecer a la cooperación internacional un marco programático y planes municipales cualificados que serían el resultado de procesos participativos cuyos proyectos pueden ser tomados en consideración para nuevas iniciativas de cooperación. Esto no es fácil; sin embargo, todos los que trabajamos en desarrollo estamos determinados a ser positivos y constructivos y ver siempre el vaso medio lleno.

En esta “relación compleja” hay que mencionar también los posibles obstáculos psicológicos, que podemos definir como *las trampas de la cooperación para el desarrollo*.

Si hay un municipio que invierte recursos y energías para articular la plataforma que ha surgido de la programación local con los diferentes programas nacionales —lo cual requiere tiempo y gestiones—, y en esa etapa llega una propuesta de cooperación que identifica una necesidad puntual y en poco tiempo dispone de la financiación para realizar el proyecto, esto puede generar en los gobernantes y en los actores sociales y económicos del territorio *la sensación de que más vale dejar de lado el proceso de la programación local por ser complicado y largo* y decidan *aceptar el proyecto de financiación “rápida”*. Por supuesto que no estamos culpando la opción rápida y efectiva, pero hay que ver cómo compatibilizar uno y otro, justamente cómo “cuadrar el círculo”.

Una estrategia utilizada en muchos países para avanzar en esta “cuadratura del círculo” es identificar áreas geográficas del país representativas de su realidad y de sus prioridades, y realizar prácticas para acompañar este proceso de forma más seguida y atenta con el fin de que los resultados que se generen en términos de instrumento y de lecciones aprendidas puedan sustentar las decisiones nacionales de cómo generalizar y replicar en el tiempo adecuado estas prácticas en los diferentes territorios del país.

Esta estrategia, basada en la identificación de áreas geográficas pilotos, también tiene sus elementos críticos: uno es cómo mantener la calidad entre la etapa piloto, el análisis de resultados y la fase sucesiva de generalización; otro es la continuidad de la acción, la coherencia entre diferentes niveles administrativos y la comunicación.

La comunicación puede hacer la diferencia, porque todos los actores involucrados, informados de los objetivos y retos, deben estar preparados y conscientes de que ciertas etapas tienen

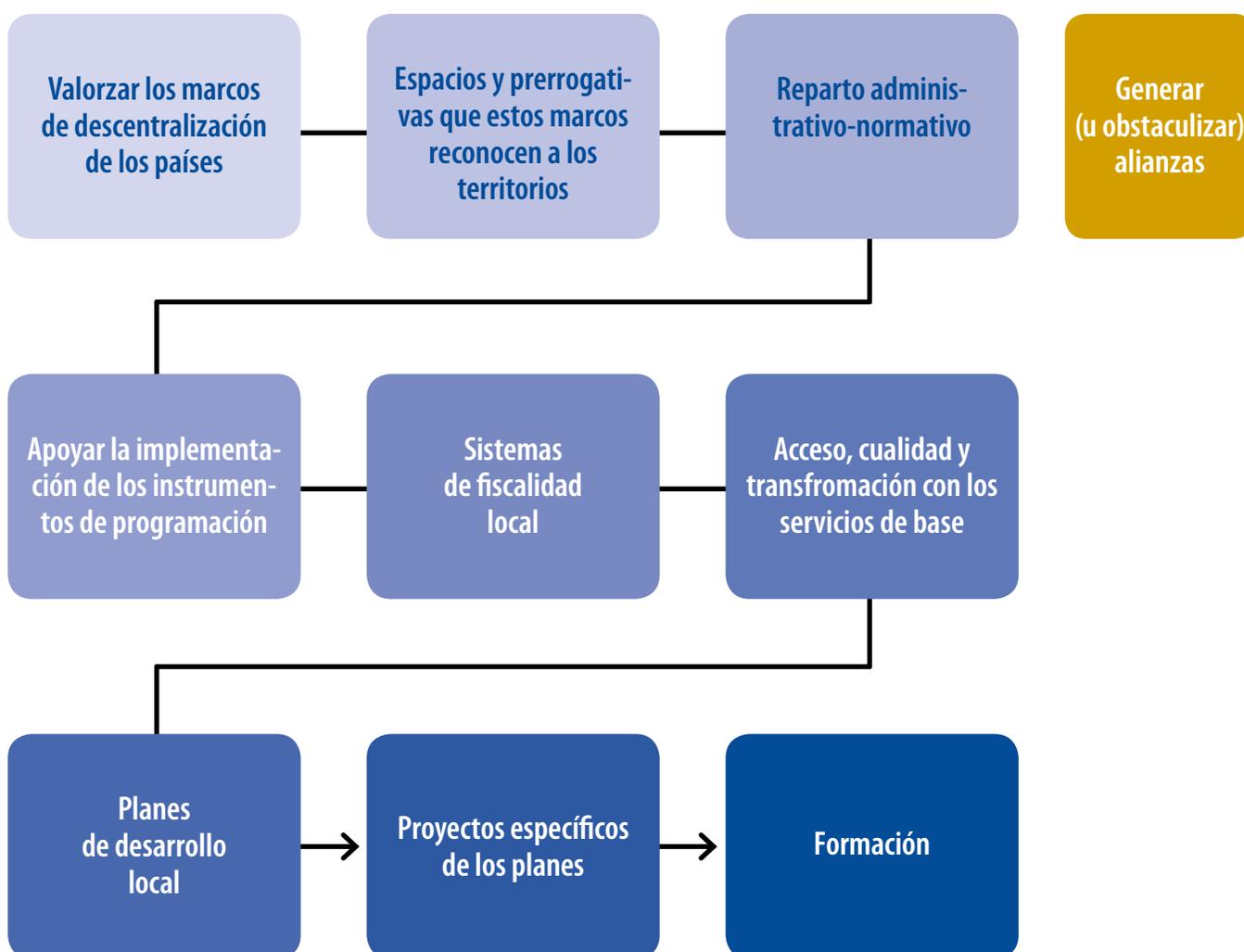
riesgos y no todo puede funcionar automáticamente como si fuera una fórmula matemática.

¿La cooperación puede intervenir solo si no asume toda esta complejidad? Se trata más bien de valorar cómo utilizar la cooperación de acuerdo con sus líneas guías. Unas prefieren asumir el reto de valorar o apoyar la creación de un marco de descentralización en el país; otras, al conocer la existencia y el funcionamiento de un marco nacional, deciden apoyar los espacios de representatividad local previstos; algunas cooperaciones prefieren apoyar aspectos normativo-administrativos o incentivar la definición e implementación de los sets de instru-

mentos de programación local y sistemas de fiscalidad local. Otra opción para una cooperación es contribuir en la creación y fortalecimiento de espacios de concertación para cultivar el diálogo y con ello la definición de la visión compartida de hacia dónde quiere ir el municipio en los próximos quince años.

En el mismo sentido, *cooperaciones* que se focalizan más en *apoyar proyectos* podrían *financiar los proyectos del “joven” Plan de Desarrollo Local formulado por los municipios*. De esta manera se respalda la respuesta puntual ante una necesidad, que valida y fortalece el conjunto del proceso de desarrollo territorial.

Las posibles áreas de apoyo de la cooperación internacional



Como se sabe, la suma de vectores que van en direcciones diferentes es cero, pero la suma de vectores que van en la misma dirección es superior a la suma del conjunto de vectores. Esta podría ser la referencia de la cooperación multidonante, que facilita el apoyo al conjunto del proceso de descentralización y de desarrollo local. Este enfoque requiere que los donantes incrementen la coordinación entre ellos, que operen en un marco común, cuyas características y modalidades, hay que conocer, compartir y mejorar.

La cooperación entre actores de los territorios, comprometidos con la localización de la ODS, es muy pertinente porque los que cooperan son sujetos comprometidos con la aplicación de los ODS en su propia realidad.

Esto significa que son actores que operan con una lógica que supera el paradigma tradicional de donante-beneficiario. Más bien se trata de colegas que, en contextos diferentes, trabajan con las mismas prioridades.¹

Esta lógica diferente lleva a otra mirada de la cooperación que no se relaciona solo con los fondos. *Una cooperación que opera con modalidades de alianza y parternariado* —pertinentes en el marco de localización de los ODS— *permite operar y utilizar recursos de extremo valor, como la innovación y el intercambio de experiencias y saberes.* Por supuesto, es importante que se mantenga el compromiso de generar fondos, pero si se piensa en la cooperación únicamente como fondos, se está frustrando esta herramienta y los procesos de desarrollo sostenible que se quieren fortalecer. La organización y funcionamiento de los parternariados sale de la identificación de las prioridades de los municipios y la determinación de aquellos que tienen una experiencia reconocida.²

¹Hay múltiples entidades para facilitar este tipo de cooperación. Por ejemplo, el PNUD, UN Habitat de conjunto con Global Task Force de Autoridades Locales han creado una plataforma a la cual tributan ciudades, provincias, actores sociales y económicos donde se comparte *cómo* estas entidades, en los diferentes países, han superado dificultades relacionadas con la localización de los ODS. La Unión Europea por su lado también prioriza esta modalidad. No se trata de proporcionar “modelos”, sino más bien prácticas y referencias que puedan ser objeto de reflexión y análisis críticos. Se pueden citar múltiples ejemplos exitosos del norte y del sur, como Nord Westfalia, Valencia, Ámsterdam, Berlín, País Vasco, ciudades de Brasil, Colombia, Argentina, Argelia, Cabo Verde, entre otras, que analizan prácticas de otros países que son de interés en sus contextos particulares, a la vez que comparten con otros territorios sus propias experiencias.

²Hay varias modalidades para hacerlo: la cooperación descentralizada Sur-Sur, por ejemplo. En el sitio web: www.localizingthesdg.org se puede encontrar información al respecto.

Pueden existir diferentes roles, tácticas, estrategias, herramientas, pero la condición de éxito para una cooperación internacional que quiera apoyar el desarrollo territorial es, ante todo, *asumir la complejidad* que llevan estos procesos en su

conjunto y entonces ver a qué parte de este proceso destina su apoyo. En estas cuestiones claves, Naciones Unidas puede ser una entidad facilitadora. ¡Solo de esta manera se podrán multiplicar los recursos para “meter el gol” que todos esperan!

Hacia una hacienda local más eficiente, eficaz y sostenible

María José Fernández Pavés



*Doctora en Derecho
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Granada, España*

La normativa española sobre hacienda local se inspira en una norma de relativa antigüedad que es la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por España a finales de los años ochenta del siglo xx.

En esta Carta Europea de Autonomía Local se asienta un principio muy importante: las entidades locales constituyen uno de los pilares en los que se basa el régimen democrático. Por tanto, da valor y refuerza la autonomía local, más allá del ámbito de funcionamiento, desarrollo y crecimiento de los municipios, y también para el contexto nacional.

Esta norma establece que las entidades locales deben estar investidas de competencias efectivas, reales, que puedan desarrollarse y llevarse a la práctica para lograr una administración eficaz y próxima a la ciudadanía que dé respuesta a las demandas de servicios, infraestructuras, desarrollo y, en general, promueva el bienestar de su población.

En España existen actualmente ocho mil ciento veintitrés municipios, con una situación muy dispar entre sí: menos de cuatrocientos tienen más de veinte mil habitantes, mientras que 72 % del total no supera los dos mil habitantes. Por lo tanto, el diseño del sistema de financiación en España es complejo, porque debe responder a la situación de municipios como Madrid, la capital; a municipios de tamaño intermedio, como Granada; y a otros municipios que no alcanzan los quinientos habitantes.

Algunas reflexiones sobre aspectos relevantes para la mejora de la hacienda local en su eficiencia, su eficacia y sostenibilidad, y ciertos paralelismos

entre España y Cuba en este ámbito, son planteados en el presente texto. En particular, se abordan desde tres ámbitos importantes:

- los aspectos institucionales, reflejo de la normativa tanto constitucional como regulatoria y que implican avance en el reconocimiento y defensa de la autonomía local y la disponibilidad financiera de los municipios;
- los aspectos regulatorios, relacionados con la atribución competencial que corresponden a los entes locales desde la perspectiva bifronte de todo sistema de financiación, comprende el ámbito de los ingresos disponibles y el de los gastos que se pueden acometer;
- y los aspectos aplicativos, relativos al cumplimiento en el pago de los tributos al que están obligadas las personas a nivel local, y a los mecanismos de control que deben velar tanto por el cumplimiento de esa responsabilidad como contribuyentes, como por el uso de esos recursos por los municipios como entidades públicas orientadas a cumplir las necesidades de todo el colectivo social.

Aspectos institucionales

La Constitución española data de 1978, y establece una estructura territorial interna en tres niveles: el Estado español, como el ente nacional; las Comunidades Autónomas —actualmente diecisiete—, como entes regionales; y los municipios y provincias como entidades locales. A todos ellos les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y cierto sistema de ingresos y gastos públicos.

Por su parte, la Constitución cubana en su artículo 166, plantea desde el punto de visto político-administrativo la división del territorio nacional en provincias y municipios. En comparación con el caso español, se encuentra en este sentido mayor confluencia en el nivel municipal que en el provincial, donde no se puede establecer paralelismo entre las provincias españolas y las cubanas.

Un elemento relevante de partida, clave para el diseño de la agenda local en España, es el reconocimiento y la garantía de la autonomía municipal y la suficiencia financiera local refrendada en la Constitución. El texto constitucional reconoce en su artículo 140 la autonomía de los municipios, y en el artículo 142 consagra esa suficiencia de recursos como principio básico que estructura todo el sistema de financiación local.

En la Carta Europea de Autonomía Local se plantea que ese principio de autonomía local debe estar reconocido siempre en la normativa de todos los países, si es posible a nivel constitucional. Si bien es importante ese reflejo en la normativa de los países, también lo es el principio básico de subsidiariedad, al que siempre se recurre cuando se habla de entidades locales, pues estas deben tener plenas libertades y posibilidades para ejercer iniciativas y contar con capacidades de decisión en todos los ámbitos que no estén excluidos de su competencia o no estén atribuidos a otro nivel público o territorial.

En Cuba, de cierta forma el principio de autonomía local se ha incorporado en la nueva Constitución cubana, así como el principio de subsidiariedad local, que también es visto como elemento clave.

No obstante, una de las principales limitaciones en el caso español es la ausencia de capacidad legislativa de las entidades locales. En España, el Estado y las Comunidades Autónomas pueden dictar normas legales, pero las corporaciones locales no, que deben limitar sus competencias regulatorias en el ámbito tributario a las Ordenanzas fiscales.

Otro elemento clave es el reconocimiento y defensa de esa autonomía local. En este aspecto ha habido un avance a nivel jurisprudencial puesto que el Tribunal Constitucional —máximo órgano de defensa del marco constitucional español— ha evolucionado hacia una postura de garante de esa autonomía local, con la introducción de una figura de defensa de dicha autonomía: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local. Este es un recurso

que pueden utilizar, desde hace algunos años, las entidades locales cuando creen que están en peligro o que se ha atentado contra su autonomía.

El principio de autonomía local constitucional en España es fundamental porque de ahí derivan implicaciones básicas; entre ellas, entender al municipio como el núcleo estructural, insuprimible del país, sobre el que se edifica la organización territorial del Estado. Este principio se basa en la llamada concepción “naturalista”, que coloca al municipio previo a la propia conformación del Estado, donde todo el sistema jurídico, la normativa, la legalidad que surgen del Estado y sus instituciones deben respetar ese ente primero que es el municipio, con un núcleo de población, entorno geográfico, territorio inmediato y recursos específicos.

La autonomía local implica además autonomía política, de decisión e independencia en el diseño de las políticas públicas, del trazado de sus prioridades y planes, del plan de acción de gobierno. No es solo autonomía de gestión o administrativa, sino también autonomía política, con un gobierno propiamente local, con atribuciones para el ejercicio de ese gobierno y su administración; es decir, con poder para desarrollar las decisiones tomadas por las corporaciones locales, como sus órganos representativos, elegidos mediante sufragio por los ciudadanos.

En la Constitución de Cuba también se encuentra esa referencia. El artículo 168 establece que el municipio es la sociedad local organizada por la ley, que constituye la unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional, goza de autonomía y personalidad jurídica y lo hace bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular. Asimismo, comprende la elección o designación de sus autoridades, el ejercicio de sus competencias, el dictado de acuerdos y disposiciones necesarios para ejercer sus facultades. De forma más amplia y explícita, la Constitución cubana define qué engloba e implica el reconocimiento de la autonomía municipal.

En el caso español, la asignación de competencias a los municipios se establece por norma legal, donde se diseña o establece qué competencias son las que pueden ejercer los municipios. Existe la Ley de Bases de Régimen Local, del año 1985, que plantea la atribución de competencias. Sin embargo, en la Constitución española no se hace mención al ámbito concreto de esa autonomía local, que es la autonomía financiera, como la capacidad de obtener recursos y la libertad de disponer de ellos y utilizarlos en lo que se considere como plan de acción de ese gobierno local.

No obstante, los estudiosos admiten que aunque no se mencione expresamente, va de conjunto con el principio de autonomía local, y para que esta sea real, efectiva, hace falta disponer de recursos. De nada sirve que se haga un diseño de políticas municipales muy bueno, o un plan estratégico de desarrollo territorial excelente, si luego no se dispone de medios económicos, de recursos financieros para llevarlos a cabo. Eso forma parte de la decisión de cualquier acción de gobierno; la gestión de sus propios intereses y su sistema de financiación. No pueden depender solo de recursos recibidos o transferidos, deben disponer de recursos propios.

En el ámbito del gasto público esto implica que no deben existir mecanismos generales de tutela, de autorización, de supervisión sobre las decisiones del gasto de los municipios, sino que han de tener libertad en este sentido.

A diferencia de España, en la Constitución cubana se menciona la autonomía financiera local, referida a esa facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos por los municipios.

Por su parte, el principio de suficiencia financiera local es recogido en la Constitución española como complementario a la autonomía e implica la disposición de recursos por parte de las entidades locales para cubrir las necesidades de gasto desde sus dos principales fuentes de financiación: los tributos propios y los estatales. Este principio es el

que permite estructurar y diseñar el sistema de financiación local de los municipios españoles.

Esta suficiencia de recursos no es un principio absoluto, depende de ciertos factores: del nivel de competencia de las funciones y políticas públicas que asumen los municipios, y del nivel o estándar establecido en la prestación de servicios. Por tanto, a mayor nivel de desarrollo de las competencias, se requerirán más recursos. Ello implica, internamente, una adecuación de los recursos en aras de ser suficientes y adecuados para cubrir las necesidades de gastos, y, externamente, representa una exigencia de respeto a los entes públicos de mayor alcance territorial. Es decir, el Estado y las Comunidades Autónomas deben respetar esa suficiencia de recursos cuando dictan las normas legales que diseñan el sistema de financiación local.

En España, a nivel estatal se cuenta con el Texto Refundido de Ley de Haciendas Locales, y a nivel de la Comunidad Autónoma andaluza —en la que se integra Granada— con la Ley de Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma andaluza de 2010, que ha sido pionera en el ámbito de todas las Comunidades Autónomas españolas.

En la Carta Europea de Autonomía Local se hace mención a que las entidades locales deben tener derecho a disponer de recursos propios suficientes para hacer uso libre de los mismos, atendiendo a sus competencias, y va un paso más allá, cuando define que deben ser recursos propios suficientes. Mientras, la Constitución española se queda en que los recursos sean suficientes, sumando recursos propios como recibidos.

Sin embargo, la falta de capacidad legislativa es una limitación significativa sobre todo en el ámbito de la creación, establecimiento y regulación de los tributos, porque implica no solo respetar el marco que la Constitución ha diseñado, sino también el marco legal que establece el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la legislación cubana, en particular el Decreto Ley 192 de Administración Financiera del Estado,

en su artículo 8, se hace referencia a que los órganos provinciales y municipales del Poder Popular tienen la capacidad fiscal para cubrir los gastos de sus respectivos presupuestos con ingresos cedidos. Ahí se refleja la suficiencia financiera, si bien no se mencionan expresamente los recursos propios.

En el ámbito de los gastos, las entidades locales españolas constatan mucha más libertad de decisión, siempre que se respete el marco normativo, legal, compuesto fundamentalmente por el Texto Refundido de Ley de Haciendas Locales y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dentro de ese marco de actuación, pueden tomar decisiones libremente, no así en el ámbito de los recursos, en el supuesto de los ingresos. Concretamente en el ámbito de los tributos propios, el principio de legalidad tributaria universalmente reconocido es básico, visto como pilar esencial de la financiación.

En contrapartida, se establece que los recursos de los que dispongan las entidades locales han de ser suficientes. Por tanto, los municipios, dentro del marco legal, fundamentalmente de la Ley de Haciendas Locales, pueden concretar determinados aspectos de la regulación de sus tributos, escoger, precisar, desarrollar aspectos detallados de su regulación a través de Ordenanzas fiscales. No obstante, su capacidad regulatoria es bastante limitada, sobre todo en la modalidad de impuestos, no tanto así en el ámbito de las tasas y las contribuciones, donde hay cierto margen porque la regulación legal no está desarrollada.

En cuanto al régimen de funcionamiento de las corporaciones locales, se reconoce en la legislación un principio significativo: la equiparación de las prerrogativas y facultades de actuación que se atribuyen a las entidades locales con las que posee el Estado o las Comunidades Autónomas. Esto, durante mucho tiempo, aunque estaba en la normativa, no se asumía por las entidades públicas ni por los tribunales de justicia. Poco a poco se ha avanzado al

respecto, y se ha reconocido legalmente esa equiparación, que ahora ya es real, efectiva, ostentando las mismas prerrogativas que el Estado para el cobro de sus ingresos de Derecho público. Lo mismo puede observarse en el caso cubano.¹

En cuanto al reconocimiento y defensa de la autonomía local como principio por parte del Tribunal Constitucional, también ha habido evolución: ahora con una visión más amplia y asuntiva, tanto a nivel de ingresos como de gastos del presupuesto local.

También ha reconocido que si bien las entidades locales no pueden dictar normas legales, solo ordenanzas fiscales, la limitación de su capacidad legislativa se suple en gran parte, pues dichas ordenanzas emanan del órgano representativo de la voluntad popular: el pleno de la corporación local, el pleno del Ayuntamiento.

En la Constitución cubana, en el artículo 186, se plantea que la Asamblea Municipal del Poder Popular está formada por delegados elegidos mediante voto libre, directo y secreto de los electores. Ese mismo órgano, trasladado a la situación española, tiene un refuerzo, aunque las disposiciones que emanen de él no sean norma legal.

Durante muchos años los municipios españoles no tuvieron a su disposición mecanismos de reacción cuando consideraban que se atentaba contra la consagración de su autonomía local. No es hasta el establecimiento del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local en la Ley Orgánica de 1999, que

.....
¹Potestades de verificación y control, inspecciones, prelación del crédito tributario (recogidas en el artículo 411 de la Ley 113 del Sistema Tributario), garantías y embargo preventivo de bienes (en los artículos 416 y 417 de la Ley 113), potestad sancionadora (en artículos 434 y siguientes de la Ley 113), vía de apremio ejecutiva (en artículos 451 y siguientes de la Ley 113)... más la referencia general del artículo 94.c de la Constitución de Cuba, que sienta en los procesos administrativos el derecho a aportar los medios de prueba pertinentes.

se les permite a las entidades locales la presentación de un recurso ante el Tribunal Constitucional cuando consideran que las leyes, o normas con rango de ley, dictadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas, atentan contra el principio de autonomía local. Este mecanismo ha devenido en pieza clave en la consolidación de la autonomía local, aun cuando son necesarios trámites previos, como un dictamen no vinculante del órgano consultivo, y haya limitaciones en el número de municipios o provincias que pueden utilizarlo.

Aspectos regulatorios

Como se ha planteado antes, la capacidad regulatoria de las entidades locales en relación con sus propios tributos es limitada. En el ámbito tributario el principio de legalidad marca el régimen general. No obstante, estas tienen algunas facultades reconocidas, como la puesta en vigor cuando se trata de tributos que no son de aplicación obligatoria; las tasas, las contribuciones y determinados impuestos. También en la concreción de aspectos jurídicos y ciertos elementos de cuantificación, como exenciones y bonificaciones potestativas, tipo de gravamen, coeficientes correctores. De igual modo en el desarrollo reglamentario de aspectos específicos o no esenciales de su regulación.

En cuanto a la participación en los tributos del Estado y en los tributos de las Comunidades Autónomas, el Estado lo regula como participación de los municipios en sus recursos, o por las Comunidades Autónomas correspondientes por igual motivo.

En la Constitución de Cuba se nota un avance en ese sentido, cuando se hace referencia a que los municipios cuentan con ingresos propios y asignaciones que reciben del gobierno de la República en función del desarrollo económico y social de sus territorios y de otros fines del Estado.

Al comparar el cuadro general de los recursos que disponen las entidades locales en España se pueden encontrar similitudes con lo dispuesto en Cuba.

Cuadro general de los recursos de las entidades locales españolas

Ingresos propios que las entidades locales establecen y regulan

- Tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones): precisan Ley
- Operaciones de crédito o endeudamiento público (con limitaciones por Ley)
- Ingresos patrimoniales y demás de Derecho privado
- Multas y sanciones (potestad sancionadora por Ley) y otros de Derecho público

Ingresos no propios que reciben de otro entes

- Participación en tributos del Estado y Comunidades Autónomas (incondicionada)
- Posibles transferencias nivelatorias de servicios (asignaciones presupuestarias)
- Subvenciones (normalmente afectadas) y fondos procedentes de la cooperación

En el Decreto Ley 192 de la Administración Financiera del Estado cubano, en su artículo 8 y en otros, se reconocen como recursos locales los ingresos cedidos, que provienen de ingresos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones) y de ingresos no tributarios, cuya recaudación se atribuye íntegramente a los presupuestos de las provincias y de los municipios, aunque se regulan por el nivel central. También se observan las transferencias directas, subvenciones otorgadas a los presupuestos provinciales con cargo al presupuesto central, o bien a los presupuestos municipales con cargo al presupuesto provincial, que pueden ser tanto

transferencias generales como de nivelación. Estas no tienen afectación específica, ni están dirigidas a financiar gastos concretos, o son transferencias de destino fijado. Asimismo, en el artículo 43 del Decreto Ley, se plantea una participación en los ingresos del presupuesto central, además de que los presupuestos de todos los entes públicos al final van a integrarse en uno solo.

En el ámbito del gasto se manifiesta más claramente la autonomía local de los municipios españoles. Salvo en el caso de algunos recursos destinados a fines concretos, cuyos ingresos se vinculan con ciertas finalidades, en España hay mucha liber-

tad en cuanto al destino del gasto. En el caso de Cuba se observa similitud, cuando se plantea en la Constitución que la Asamblea Municipal del Poder Popular aprueba y controla el plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio.

En España se han introducido algunas medidas novedosas, como el principio de automatismo en el servicio de la deuda pública en el verano de 2011, que se incorporó por exigencia europea, lo que se denominó reforma constitucional *express*. Según esta reforma, lo primero que debe pagarse es la deuda pública, capital e intereses, se refleje esta o no en el presupuesto de los entes públicos, y luego financiar lo demás con lo que reste.

En relación con los límites al déficit público, existe una marcada diferencia entre los municipios españoles a los que no se les permite ningún nivel de déficit, las Comunidades Autónomas y el Estado. Los primeros deben estructurar sus presupuestos en equilibrio, mientras que a los presupuestos de otros entes públicos tan solo se les pide la estabilidad presupuestaria, y se les permite un relativo déficit público dentro de ciertos límites.

Aspectos aplicativos

Los mecanismos para lograr la recaudación efectiva son esenciales y dependen, no tanto del diseño establecido en la normativa, sino más bien en su implementación en el actuar del municipio, en la gestión de la administración financiera y tributaria local.

Entre los mecanismos que pueden adoptar las administraciones locales españolas para mejorar su recaudación se señalan:

- Adoptar medidas de incentivo al pago voluntario: por pronto pago, domiciliación bancaria, fraccionamiento del pago, etc.
- Disponer de medios suficientes y adecuados (materiales y humanos) y de precisas herramientas eficaces (censo de contribuyentes, catastro actualizado, registro de actividades económicas, sistemas informáticos, diversos medios de pago).

- Adaptar los procedimientos de aplicación de sus tributos a su estructura, medios y peculiaridades.
- Utilizar sus prerrogativas (equiparadas a las del Estado) como potestades de verificación y control, inspecciones, vía de apremio ejecutiva. Algunos de ellos pueden producir resultados significativos, por ejemplo, incentivar el pago voluntario.

En Cuba esta medida de incentivo del pago voluntario, e incluso, la del cumplimiento de deberes formales por parte de los contribuyentes, se menciona en el artículo 393 de la Ley 113 del Sistema Tributario, y en varios preceptos más de ella, se trata como una de las prerrogativas de las que disponen los municipios.

Otro aspecto fundamental es la necesidad de control, de vigilancia, de seguimiento en el ámbito de la financiación local. Respecto a los ingresos es importante desarrollar la lucha contra el fraude y la evasión fiscal para que no se socaven las potencialidades recaudatorias de los municipios. Si existe un mal sistema recaudatorio, aunque el diseño del sistema de financiación sea perfecto, no se logrará la sostenibilidad económica que se necesita.

Por otra parte, los recursos se tienen para atender los servicios públicos, generar infraestructuras, cubrir necesidades de la población; por lo tanto, ahí también debe haber mecanismos de control, de supervisión, transparencia respecto a los gastos y uso de los recursos.

En general, estos mecanismos de control, supervisión y transparencia permiten asegurar:

- la sostenibilidad económica de los programas, servicios y equipamientos;
- la priorización de los proyectos, considerando la generación de riqueza que aportan, pero también el nivel de endeudamiento que requieren;
- la orientación de la colaboración público-privada cuando sea el caso;
- una mayor reflexión sobre el cumplimiento de trámites, plazos y documentación;

- la revisión periódica de procesos, procedimientos, herramientas desde su eficacia;
- el balance programado del nivel de realización de proyectos, los resultados logrados, la recaudación obtenida, la ejecución del gasto programado;
- la fiscalización de gastos y pagos (en cuanto a su legalidad, oportunidad, transparencia);
- y la rendición de cuentas también a nivel social y ciudadano.

Sobre este último punto, la Constitución cubana consagra tanto el deber de las autoridades de gobierno y personas electas de rendir cuentas, como el derecho de la ciudadanía a estar informada de la gestión de los órganos y autoridades del Estado y a pronunciarse sobre la rendición de cuentas que estas le presenten. Refiere además que los órganos del Estado, directivos y funcionarios deben actuar con la debida transparencia, y menciona, en el artículo 160, a la Contraloría General de la Re-

pública como encargada de velar por la correcta transparencia en la administración de los fondos públicos, reconociéndole iniciativa legislativa.

Como reflexión final, se plantea relevante el fortalecimiento de los recursos municipales como impulsores, potenciadores del desarrollo local, y ese impulso debe producirse a todos los niveles: económico y social, de cobertura de servicios y necesidades básicas, de crecimiento económico, de desarrollo de infraestructuras; en fin, en todo aquello que redunde en el bienestar y la felicidad de las personas.

En ese proceso constante de mejora de la financiación de la Hacienda local hacia su eficacia, eficiencia, sostenibilidad económica y fortalecimiento, todos deben asumir un papel protagónico —gobierno municipal, contribuyentes, servidores públicos, asociaciones civiles, universidades; es decir, todos los actores de los diferentes niveles territoriales— que redunde en beneficio del municipio.



Sobre la hacienda local en Cuba

 ¿Cuál será la solución desde la administración central para aquellos territorios que no logren captar los ingresos suficientes y terminen el ejercicio fiscal con déficit? (CARMEN ROSA SIERRA-ALTA VALERA, Presidenta de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Nueva Paz, Mayabeque)

Desde el MFP se han ido adoptando decisiones en aras de aumentar la capacidad fiscal de los municipios vía ingresos, ya sea a través de ingresos cedidos o por la gestión de participación. Superar la brecha fiscal que se tiene hoy en la recaudación tributaria implica aumentar esta capacidad a nivel territorial mediante el cobro de aquel potencial de ingresos. Ello es un reto que debemos afrontar todos. No obstante, desde la legislación fiscal se prevé la transferencia de recursos para subvencionar aquellos municipios que pudieran caer en una situación de déficit fiscal, bajo el precepto de que ninguna política social que se materialice en los municipios dejará de funcionar o se afectará su calidad por falta de respaldo del presupuesto del Estado. Hoy los municipios y provincias con déficit reciben una transferencia de nivelación para cubrir los gastos que respaldan las principales conquistas de la Revolución, y ese principio no va a cambiar. (JOSÉ CARLOS DEL TORO)

 ¿Existe alguna proyección que incorpore el aporte a la contribución territorial de un grupo de sectores/actores que están

en la demarcación y ejercen producción y servicios en el territorio pero permanecen exentos de dicha contribución, en particular, los vinculados al turismo? (LUIS SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Baracoa, Guantánamo)

En materia de transformaciones de las fuentes de financiamiento local, se debe lograr que todas aquellas que potencien el desarrollo territorial se integren, y además puedan tener las mismas vías de administración. (JOSÉ CARLOS DEL TORO)

 ¿Es posible que el presupuesto no ejecutado durante el ejercicio fiscal de un año, pase a la cuenta de los órganos locales para su empleo en los años sucesivos en otros proyectos de desarrollo local? (LUIS SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Baracoa, Guantánamo)

La vía presupuestaria tiene hoy una limitación legal: se aprueban recursos para un ejercicio fiscal, y esos recursos van a un proceso de liquidación donde pasan a ser fuente de financiamiento de los resultados presupuestarios que tenga el país. Existe la voluntad del MFP de lograr en primer lugar una integración de las fuentes y una mejor administración de los recursos que puedan ser destinados al desarrollo territorial. Se propone modificar la estructura del 50 %-50 % de la contribución territorial, en proporción con el crecimiento de la capacidad fiscal local para financiar los programas sociales como resultado de un incremento de los

ingresos. Es decir, en la medida en que los tributos permitan cubrir las demandas de las políticas sociales territoriales se podrá dedicar mayor porcentaje de dicha contribución para que el gobierno pueda tomar decisiones asociadas al desarrollo local. (JOSÉ CARLOS DEL TORO)

 Desde una perspectiva de descentralización y autonomía local, ¿cuál será el poder de decisión del gobierno municipal sobre el destino del presupuesto local? (MIRIELA HOYOS BARROSO, Presidenta de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Santa Cruz del Norte, Mayabeque)

 ¿Se prevé, en las transformaciones actuales de la hacienda local, la adopción del instrumento de presupuesto participativo, es decir, que gobiernos municipales tengan la potestad de utilizar una parte de su presupuesto municipal para desarrollarlo participativamente con la población local? (MAIDOLYS IGLESIAS PÉREZ, socióloga de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana)

El MFP no establece hoy ningún modelo de presupuesto, por lo tanto, el municipio está en condiciones de desarrollar el presupuesto como estime. Hoy están dadas las condiciones en el país para cambiar los métodos de presupuestación; por ejemplo, el MEP ha hecho un llamado a cambiar la concepción del plan de la economía en 2020. No hay ninguna traba en este sentido. Lo que hace falta es que se socialicen las experiencias de presupuesto participativo que se hayan promovido, y sumar cada vez más municipios a esa experiencia de presupuestación. Una de las vías principales es socializar esas prácticas y coordinar con las universidades para que las técnicas de presupuestación irradien también en los presupuestos locales, en las finanzas públicas. (JOSÉ CARLOS DEL TORO)

La experimentación e implementación de instrumentos/prácticas que apliquen conceptos novedosos o requieran de mayor confianza, como el caso del presupuesto participativo, es uno de los temas que puede ser apoyado por la cooperación internacional siempre que sea en total coherencia con los procesos que impulse el país. (GIOVANNI CAMILLERI)



Sobre experiencias locales en el ámbito de la financiación y el desarrollo territorial

 El ejercicio de presupuesto participativo llevado a cabo en el Consejo Popular Catedral de La Habana Vieja por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), fue un experimento piloto realizado con apoyo de la cooperación internacional. Se señala como lo más relevante de dicho ejercicio que la población pudo proponer soluciones a sus principales problemáticas y proyectos de beneficio para la comunidad. Como resultado del presupuesto participativo se decidió rehabilitar la escuela secundaria Jinetes de Chullima y la compra de un equipo de ultrasonido de alta tecnología para el policlínico del barrio. Quedó además una cartera de proyectos definidos por la población con potencial para ser desarrollado por el Consejo Popular, el gobierno municipal y la Oficina del Historiador, proyectos que en su mayoría no necesitaban presupuesto, solo alianzas y articulaciones entre los actores. La sistematización de este ejercicio piloto arrojó un conjunto de lecciones aprendidas y una guía metodológica que pueden ser socializadas en los otros municipios, y que refrenda la importancia de darle a la población la oportunidad de una participación real en la gestión de su comunidad. (MAIDOLYS IGLESIAS PÉREZ, socióloga de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana)

 El proyecto Mayabeque creciendo juntos es una experiencia desarrollada a nivel provincial para dar atención a la población rural y acercar los servicios a las áreas rurales más distantes. Tiene como destinatarios los grupos poblacionales rurales que están alejados de las cabeceras municipales, a los que se les lleva sistemáticamente los principales servicios (sanitarios, gastronómicos, culturales, etc.). Si bien se ha avanzado en este sentido, es aún insuficiente, pues las principales inversiones y la mayor parte del presupuesto se destinan fundamentalmente a las capitales municipales o principales centros urbanos de la provincia. (MIRIELA HOYOS BARROSO, Presidenta

de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Santa Cruz del Norte, Mayabeque)

 En el caso del municipio Baracoa, se promueve una estrategia para reducir las diferencias entre la ciudad y el campo, que se basa en el Plan Turquino y en las concepciones del desarrollo local. Esta cuenta con varios proyectos y desde la programación municipal busca complementariedad con los planes nacionales. Por ejemplo, en el territorio se desarrollan dos cadenas productivas importantes a nivel nacional: del coco y del cacao, que son aprovechadas por el municipio para insertar proyectos de desarrollo local. Entre ellos, una fábrica de vinagre en la cadena del cacao, que aprovecha sus derivados para las industrias alimentarias locales; otros utilizan algunos de los residuales del cadena del coco para producir alimento animal, o que aprovechan los derivados del cacao y del coco como la fibra, el sustrato para producciones locales. (LUIS SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Baracoa, Guantánamo)

En la experiencia de desarrollo local en la provincia de Holguín, se subraya como esencial la integración entre la academia, las autoridades de gobierno y los organismos. La experiencia cuenta con más de cincuenta programas de desarrollo local, una treintena de acciones de colaboración, además de carteras de proyectos importantes, que tributan a la estrategia de desarrollo. A nivel provincial se dispone del portal del ciudadano, que ha permitido interactuar con más de mil ochocientos holguineros en los últimos seis meses. A la fecha, un municipio de Holguín ya tiene el portal, y se espera hacerse extensivo a los catorce restantes al cierre del año. En particular se destaca la experiencia de desarrollo integral del municipio Mayarí, que lleva ocho años en este con la participación de varios organismos y el apoyo total de la universidad. (JULIO CÉSAR ESTUPIÑÁN RODRÍGUEZ, Presidente de la Asamblea Provincial del Poder Popular de Holguín)

Apuntes para Cuba

Orestes J. Díaz Legón



Doctor en Ciencias Jurídicas y en Derecho Público

Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba

Todo esfuerzo por reconocer el papel del municipio en el desarrollo territorial es letra muerta si no posee un margen de decisión sobre su hacienda pública, es decir, sobre los ingresos y gastos de naturaleza local.

Constituye premisa fundamental del desarrollo territorial que el municipio cuente con una fuente estable de ingresos con la cual hacer posible la materialización de las decisiones adoptadas a partir de la determinación de dónde, cuánto, cómo y cuándo gastar. Junto a la idea general de autonomía, se aboga a favor de los municipios por la autonomía financiera.

La Constitución de la República de Cuba, proclamada el 10 de abril de 2019, consagra el principio de autonomía municipal. Desde la vertiente financiera, en su letra se expresa que el municipio “cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República” y posee “la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos”. Lo anterior conlleva a un cambio en las maneras de hacer, comporta articular el proceso de descentralización fiscal hacia el nivel municipal para llenar de contenido la autonomía prevista en lo que a hacienda pública se refiere.

Para elaborar las bases de la política de descentralización fiscal, que implique el fortalecimiento de los gobiernos municipales en Cuba desde la perspectiva de las finanzas públicas, se proponen tres “ideas de posicionamiento”:

- Tener en cuenta *por qué, para qué* y en función de *quiénes* se decidió constitucionalizar el principio de autonomía municipal. Dichas preguntas son esenciales de cara al esbozo y articulación del proceso de transferencia de competencias al municipio para decidir y gestionar sus ingresos y gastos públicos bajo su propia responsabilidad, en sintonía con la hacienda pública general. Las respuestas a dichas interrogantes deben constituir referentes para la toma de decisiones políticas; se convierten en criterio orientador y corrector para el desarrollo normativo de la autonomía en general, y de la autonomía financiera en particular. Y esto es una cuestión crucial, pues en un primer momento, para darle cumplimiento al mandato constitucional, se puede generar un marco normativo con cariz descentralizador, pero después, por determinadas coyunturas o circunstancias, se pueden adoptar medidas que impliquen una recentralización. Por lo tanto, tener claridad acerca de por qué, para qué y, sobre todo, en función de quiénes se apostó por un modelo de Estado basado en la autonomía municipal son elementos que deben constituir criterio orientador para desarrollar el espíritu constitucional y criterio corrector ante cualquier manifestación que pueda atentar contra él.
- La autonomía financiera municipal requiere una *visión sistémica*. En función de los fines que se le reconocen constitucionalmente al municipio, debe existir una correcta estructuración de su ámbito competencial, fundamentalmente en la arista administrativa. La legislación debe garantizar claridad y precisión en la esfera de actuación municipal, así se puede evitar cualquier superposición, solapamiento, duplicidad de funciones y se organizan mejor los recursos necesarios para llevar adelante la gestión de las competencias. La claridad de las competencias municipales en cuanto a los ámbitos político y administrativo permite determinar los niveles de responsabilidad de las autoridades locales en materia de gastos y es punto de partida para

diseñar el modelo de financiación municipal y la incorporación de nuevas funciones, responsabilidades e instrumentos a través de la descentralización fiscal.

- Las transformaciones de la hacienda pública local precisan de una *construcción colectiva*. El diseño e implementación de un proceso de descentralización fiscal es un acto sumamente complejo que no puede ser desarrollado, de forma exclusiva, desde una oficina nacional con criterios centrados solo en los instrumentos técnicos que se aplicarán. Si el proceso va encaminado al fortalecimiento territorial en aras de atender las necesidades locales, entonces, el territorio importa y hay que escuchar la experiencia y propuestas de las autoridades municipales y la ciudadanía. La descentralización fiscal involucra cuestiones técnicas, pero también políticas, institucionales, económicas, sociales, culturales. La determinación de un espacio fiscal local es una obra de orfebrería técnica, política, económica y jurídica, sobre la base de la mirada al plural universo territorial.

Con las antes mencionadas “ideas de posicionamiento” como telón de fondo, la hoja de ruta que se proyecte para desarrollar la autonomía financiera debe contener entre sus aspectos los siguientes:

- *Identificar los cambios normativos que el desarrollo de la letra constitucional demanda*. El reconocimiento del principio de autonomía municipal marca un antes y un después, implica la emergencia de un ordenamiento jurídico que introduce nuevos mecanismos y formas de organización y funcionamiento del poder público. En tal sentido, es necesario analizar qué normas jurídicas deben modificarse, derogarse o elaborarse, y compatibilizar todo el andamiaje normativo con la Constitución. Desde el punto de vista financiero, el escenario conlleva revisar, entre otras, la Ley 113 *del Sistema Tributario*, el Decreto-Ley 192 *de la Administración Financiera del Estado* y las resoluciones del Ministerio de

Finanzas y Precios como las que regulan la operatoria de los presupuestos locales.

- *Evaluar y fortalecer las capacidades institucionales para asegurar la implementación del proceso.* La autonomía financiera precisa de mínimos institucionales para cobrar vida. Es importante realizar un diagnóstico de las diferentes fortalezas y debilidades de las administraciones municipales con el cual diseñar las acciones que contribuyan al fortalecimiento institucional y permitan a las propias autoridades locales seleccionar la ruta más conveniente en función de su realidad. Analizar el punto de partida de cada municipio es esencial para detectar las limitantes y trabajar por la nivelación institucional.
- *Alinear los diferentes instrumentos de gobernabilidad a nivel local.* En la actualidad, en un municipio cubano pueden confluír el plan económico-social, el presupuesto municipal, el plan general de ordenamiento territorial y urbano, el plan de desarrollo integral, la estrategia ambiental y de ciencia y tecnología, la estrategia de desarrollo local, estrategias y programas sectoriales. En un contexto de recursos escasos, necesidades crecientes, en competencia y acumuladas, los antes mencionados instrumentos coadyuvan al ordenamiento racional y alineación de prioridades y recursos para la solución de problemas colectivos. En tal sentido, la coherencia, la visión sistémica y la sincronización en la batería de instrumentos existentes a nivel municipal son fundamentales para identificar los recursos mínimos que pueden ser movilizados para generar, de la manera más eficiente, el cambio de mayor impacto social y económico.
- *Determinar el sentido y alcance de la expresión “ingresos propios”.* En la actualidad, los ingresos cedidos, los ingresos participativos y las transferencias directas (generales o de nivelación o con destino específico) constituyen las fuentes de financiación de los presupuestos municipales. En todos los casos, los niveles supramunicipales, sea

el escalón nacional o el provincial, ostentan la capacidad normativa y reguladora de los ingresos que se le atribuyen a la hacienda municipal.

Por lo tanto, una primera cuestión a dilucidar es desde qué punto de vista (cuantitativo, cualitativo o ambos) se entenderá como propio un ingreso municipal. De cara a la autonomía financiera, el nivel de influencia que ostenten las autoridades locales para variar algún extremo del ingreso público que se le atribuya, la forma en que se resuelve la distribución de la recaudación y la administración de la masa monetaria son cuestiones trascendentes. De igual manera, es necesario revisar los ingresos públicos que hoy existen, por la fuente, para definir cuáles serán atribuidos al nivel municipal en función del volumen de competencias que se les asignen.

La concreción del término “ingresos propios” puede constituir una oportunidad para diseñar un *sistema de financiación local para el desarrollo*, que articule diferentes fuentes de ingresos, compuesto no solo por los ingresos tradicionales (tributarios o no), sino también por los que puede aportar la alianza pública-privada, la cooperación internacional, el sector bancario, otros que provengan de la iniciativa municipal. De lo que se trata es de contar con una plataforma de financiación acorde con los nuevos tiempos para lograr el desarrollo económico y social del municipio.

- *Redimensionar el papel de las transferencias.* Por letra constitucional, junto a los ingresos propios, la cesta de recursos dinerarios del municipio se integra por “las asignaciones que recibe del Gobierno de la República”.

Las transferencias quedan justificadas ante los existentes desequilibrios verticales y horizontales, las externalidades o desbordamientos que se pueden presentar. En tal sentido, se propone el establecimiento de un sistema de transferencias en el cual se articulen de manera coherente aquellas ligadas al

logro de objetivos mínimos, a garantizar a la ciudadanía el acceso a un grupo de servicios públicos similares en términos de nivel de satisfacción de necesidades, independientemente del municipio donde viva, y otra orientada a la consolidación de las capacidades de los entes municipales y como medio de estímulo para las autoridades municipales que impulsan políticas públicas coherentes y eficaces de desarrollo. Es necesario que la legislación explicita de forma clara los criterios que soportan las transferencias en pos de su previsibilidad y regularidad.

- *Proyectar los gastos municipales en función del desarrollo municipal.* Desde la definición de las responsabilidades de gasto, la autonomía financiera implica que la forma en que se organicen, jerarquicen y gestionen los gastos locales aprobados en el presupuesto municipal sea expresión de una auténtica labor de gobierno y de orientación de sus políticas públicas. Lo anterior precisa para el municipio de una reducción de los excesivos controles presupuestarios previos por parte de los niveles superiores, la ampliación de los niveles de responsabilidad en los gastos de inversión para, efectivamente, impactar en su territorio y población. Al ser el presupuesto municipal nicho de la instrumentalización de las políticas públicas locales, se requiere convertirlo en instrumento fehaciente de organización, gestión y planificación pública. Los gastos públicos deben parecerse al territorio en el cual tienen lugar.
- *Establecer mecanismos de coordinación fiscal.* Para el diseño de una hacienda pública multinivel es indispensable el principio de coordinación. El valor del establecimiento de mecanismos de coordinación fiscal, ya sean verticales u horizontales, radica en la posibilidad de alcanzar sincronización y evitar conflictos en las actividades referidas a distribución de recursos, competencias tributarias, análisis de gastos entre los diferentes escalones de gobierno, y se evitan los mandatos de gastos sin la financiación adecuada.

La Carta Magna cubana asigna nuevos roles a la provincia y al municipio, lo cual tiene una expresión en el sistema de financiación y en el procedimiento presupuestario. Por tanto, pensar un ciclo de elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto con cariz de autonomía municipal y prever mecanismos de coordinación fiscal intergubernamentales e interterritoriales constituyen en la actualidad un desafío.

- *Democratizar el procedimiento presupuestario.* En los tiempos que corren, es necesario incorporar a la ciudadanía en el procedimiento presupuestario en la escala municipal. En última instancia, los habitantes de un municipio son los destinatarios y beneficiarios de los gastos que en su día se aprueben.

En este empeño de vincular de manera activa a la ciudadanía y avanzar en la transparencia, el acceso a la información y publicidad de los actos de gobierno y administración del dinero público, en las reuniones de rendición de cuenta los Delegados pueden ofrecer información acerca del estado de los ingresos y gastos municipales. Asimismo, se pueden introducir prácticas de presupuesto participativo, sobre la base del aprovechamiento de las lecciones que se obtuvieron de la realización de una experiencia (X tu barrio) desarrollada por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, en el marco del proyecto de cooperación internacional Gestión participativa local en la rehabilitación del Centro Histórico de La Habana. Someter a consulta pública dónde es más conveniente colocar un recurso financiero que está a disposición del municipio, puede propiciar mayor interés en la ciudadanía por las cuestiones locales.

El diseño, la puesta en marcha y la aplicabilidad de la autonomía financiera en el contexto cubano generarán tensiones, conflictos, ideas encontradas. El diálogo multiactoral constituye la pieza clave para sortear los escollos. El reto está planteado: en materia de autonomía financiera y descentralización fiscal en Cuba es preciso desaprender, aprender y construir colectivamente.

**Alianza Gobierno
-Universidad:
innovación
en la gestión
del desarrollo
territorial**

Descentralización, desarrollo territorial y cambios en los actores desde la construcción social

Pablo S. Costamagna



Doctor en Estudios para el Desarrollo. Maestría en Administración de Negocios. Contador Público

Director del Instituto Praxis, Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Rafaela, Argentina.

El proceso descentralizador en Cuba va bien, en un precioso camino; pero sería grave considerar que es perfecto, pues recién comienza. Para considerarlo consolidado deben pasar años y, además, se requiere introducir un cambio de paradigma. Es necesario un cambio profundo.

Indudablemente, estos procesos son complejos. En ellos influyen múltiples elementos, como la cantidad de actores que intervienen, las formas en que estos interactúan, el sistema de ideas presente desde hace años en el Estado, el manejo de los tiempos, las jerarquías, la incertidumbre y el no control sobre todas las variables.

En este marco, se necesita pensar los procesos de descentralización y desarrollo territorial como emergentes dentro de esa complejidad; no como ha ocurrido en la mayoría de los países de América Latina, que trabajaron en forma lineal y luego se estancaron porque no tuvieron en cuenta los distintos escenarios que fueron apareciendo.

Uno de los elementos fuertes en esta complejidad es que no puede entenderse la descentralización solo como el cambio en los municipios. Si se piensa que solo el municipio debe cambiar, entonces el diseño de las políticas y de los procesos de construcción de capacidades va dirigido únicamente a estos. Es cierto que la descentralización es sostenible si los municipios cambian, pero sería un proceso incompleto.

La historia vinculada a la colonia y las metrópolis muestra cómo se fue configurando el perfil de los municipios, que fueron por siglos empleados de los gobiernos centrales, recibiendo órdenes, con

funciones vinculadas al barrido, alumbrado, limpieza, construcción de obras. El proceso se fue acentuando con una fuerte verticalidad y ahora se les pide cambiar, mejorar, pues no alcanza con esas funciones, deben interpretar las cadenas de valores, los cambios ambientales, crear capacidades y competencias vinculadas a los diálogos ¡y más! Y está bien.

Entre múltiples actores que intervienen, están el gobierno central y la universidad, y en ellos me centro consciente de que otros factores quedan fuera del análisis. Si el gobierno central asume que solo debe cambiar el municipio, él no cambia; si la universidad asume que solo deben cambiar los demás actores locales, ella no cambia. Estas actitudes llevarán al estancamiento. El cambio de paradigma es indispensable. Hay que repensar cómo se construye conocimiento y se maneja el poder.

Los procesos de descentralización en América Latina no han tenido los resultados deseados por muchas razones, pero hay algo difícil de cambiar a partir de que no se visualiza y cuestiona cómo influye que los gobiernos centrales y las universidades sean los dueños del conocimiento, resultado de un proceso histórico iniciado hace siglos. Los gobiernos centrales en América Latina han estado durante mucho tiempo liderando los procesos, y desde las metrópolis han hegemonizado el saber al igual que las universidades.

La descentralización en América Latina se estructura a partir de sectores que "detentan" el conocimiento para el desarrollo y, si eso no cambia, los actores locales no podrán crecer e innovar. No es separar conocimiento de poder, sino que la centralidad se profundiza por la existencia de un modelo de construcción y apropiación histórica del conocimiento que desde la época de la colonia funciona en nuestras capitales y en nuestras élites y sigue hasta nuestros días.

El poder se ha sustentado en quiénes han sido los dueños del conocimiento, pero el momento actual necesita que se retome el aprendizaje en un proceso colectivo. Hacer un cambio paradigmático implica aceptar que en los procesos de descentralización y desarrollo territorial el conocimiento no solo está en el centro, sino que se encuentra

también en los territorios. Ello nos obliga a un profundo cambio en nuestras prácticas.

Surgen muchas preguntas al respecto y variadas: ¿Cómo construimos capacidades y cuestionamos el conocimiento central? ¿Cómo construimos diálogos? ¿Qué respuesta dará la hacienda del gobierno central frente al nuevo escenario? ¿De qué manera las grandes empresas tendrán un diálogo con el territorio? ¿Cómo serán las relaciones para trabajar con el turismo? ¿Cómo un país, que comienza un proceso de descentralización, reconoce que el centro necesita transformación? ¿Cómo romper la autoridad epistémica? ¿Cómo el que sabe le enseña al otro cuál es el camino?

Hay sobradas preguntas, todas importantes; pero en esta conversación uno de los planteos es romper la autoridad epistémica y construir un sistema de relaciones que requiere un giro del poder en la forma de organizar la interacción entre conocimiento, política, territorio y sociedad.

En el proceso de aprendizaje debemos reconocernos como iguales pero diferentes. Se debe aprender y a la vez tener otro tipo de conocimiento que permita hacer un reconocimiento del otro, donde lo que prevalezca no sea la transferencia de funciones sino la coconstrucción de procesos. Como dice la canción de Serrat, que es un poema de Machado: "Caminante, no hay camino, se hace camino al andar". Y ese camino al andar es la expresión de la complejidad. Entonces, se requiere un giro del poder en la forma de organizar la interacción.

En Argentina, hay un movimiento feminista muy fuerte que usan la palabra deconstrucción: algo que suma conceptos como, reentender, readecuar, repensar... después de años y siglos de dominación para ir hacia un comportamiento e interacción con base en la igualdad. Este concepto puede ser llevado a los procesos de descentralización y desarrollo territorial y lo que plantea es un cambio de paradigma en el cual debe haber una deconstrucción de quiénes son los dueños del conocimiento y reconocer que no solo los territorios deben transformarse. Debe haber un necesario proceso de deconstrucción en todos y todas.

En este escenario, la lógica de lo multinivel tiene gran peso. Si entendemos que hay otros que piensan, se debe introducir cambios que impacten en el sistema de relaciones y que respeten absolutamente a todas las personas e institucionalidades. No es sencillo e interpela a muchos.

La descentralización y la gobernanza multinivel incluyen un enfoque pedagógico que supone un modo de comprender la vinculación teoría-práctica, el reconocimiento del otro (de saberes locales, prácticos y experiencias), la vinculación y construcción basada en el diálogo y la resolución de conflictos promoviendo instancias democráticas. Es una forma de entender y actuar en la construcción de aprendizajes para el cambio en el territorio de forma coherente con una construcción social y política.

El salto significa una deconstrucción de cara a valorizar el territorio; el acercamiento al territorio no es solo para que este sea más eficiente, sino para coconstruir el cambio. Además, porque el conocimiento es situado y se necesita de mucha flexibilidad.

¿Cuál es el rol de la universidad cubana en este sentido?

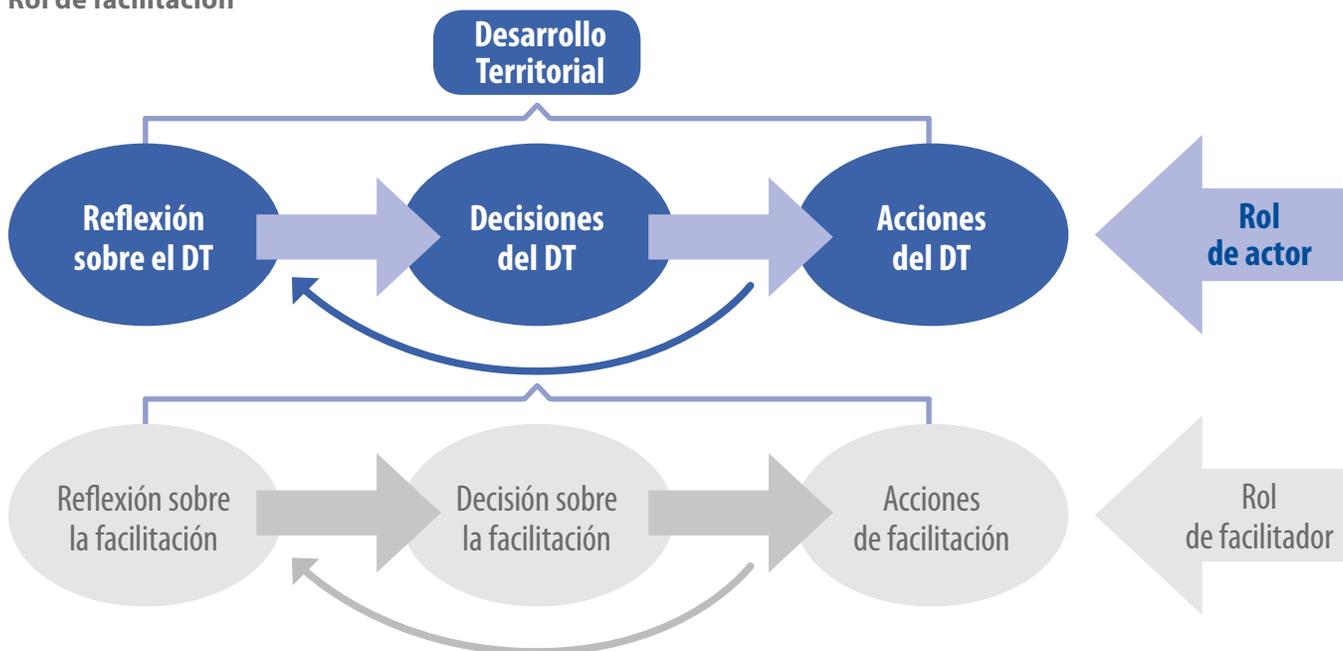
La universidad cubana —al igual que su pares en América Latina— no ha estado exenta de los en-

foques positivistas, de la universidad observadora, que le dice a la gente lo que debe hacer y debemos interpellarla. Lo que hacemos sirve para algunos procesos, pero para los procesos de descentralización y de desarrollo territorial es insuficiente. Hay que trabajar por una universidad cercana al territorio, que le reconoce al otro un saber, que comprende que para el cambio hay que dialogar y sale de su matriz académica. En este sentido, en Cuba también se están instrumentando nuevos enfoques pedagógicos, de investigación-acción como una estrategia distinta en la interacción de la universidad con el territorio, pero lo hegemónico no es esto.

Desde esta perspectiva, la descentralización también debe verse como un medio, una estrategia que permite meternos en el sistema de ideas para que los dueños del conocimiento cambien hacia un proceso más distribuido e igualitario.

En este camino, PADIT es un gran facilitador; es decir, las instituciones y personas que la integran tienen el rol de generar condiciones y construir espacios para que los actores del desarrollo territorial reflexionen, decidan y pasen a la acción. Así, mediante este proceso mantenido de forma cíclica, se generarán capacidades colectivas en los territorios. Es una experiencia fuerte para aprender.

Rol de facilitación



Los actores que se encuentran en PADIT están trabajando en el cambio, ya que Cuba está innovando y puede convertirse en faro para la descentralización en América Latina; pero el desafío es grande. En este camino hay que tensar el rol de la universidad tradicional para complementarla con una universi-

dad que se involucre en los problemas territoriales de modo distinto. Es otra conversación, pero claro que se necesitan personas con nuevas capacidades y nuevos espacios para el cambio como parte del ejercicio democrático donde todos y todas puedan aportar al proceso de desarrollo.

La gestión estratégica del desarrollo provincial: la experiencia de Pinar del Río

Carlos César Torres Páez



*Doctor en Ciencias Económicas
Director del Centro de Estudios
de Dirección, Desarrollo Local,
Turismo y Cooperativismo
(CE-GESTA), Universidad de Pinar
del Río, Cuba*

Presidente Nacional de la Sociedad Científica Cubana de Desarrollo Local

Los cambios y tendencias que se manifiestan en el ámbito tecnológico, científico, político y socioeconómico plantean retos a la gestión del Estado, que han de ser asumidos desde nuevos paradigmas de gestión pública con un enfoque más interdisciplinario y sistémico, donde se reconozca el territorio como factor de desarrollo.¹

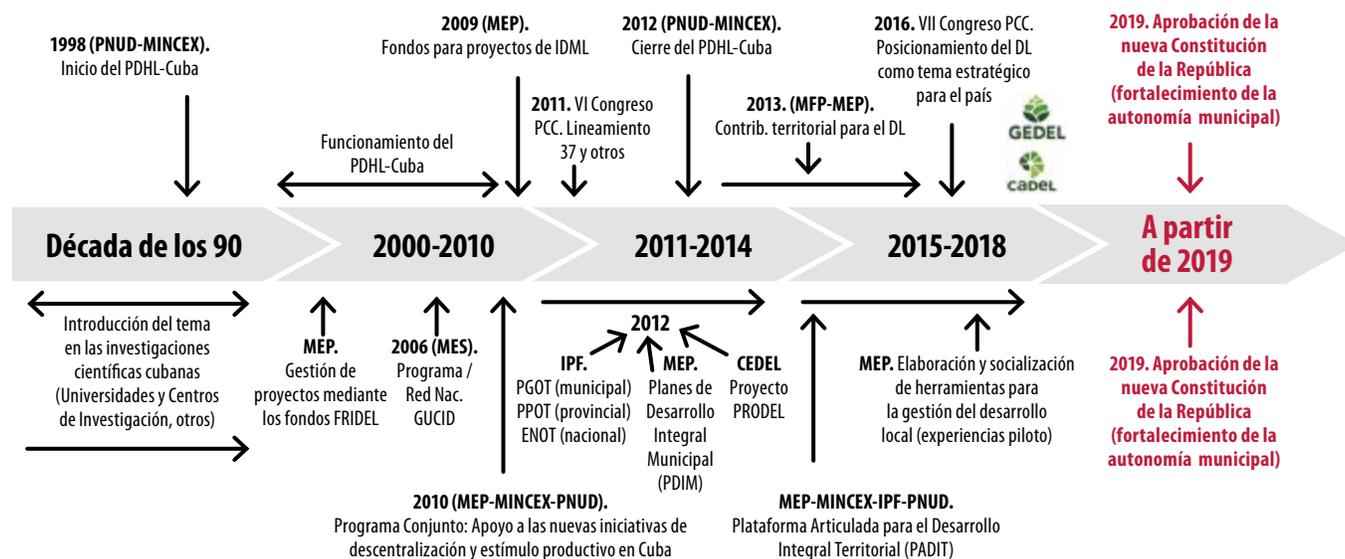
Esto ha sido recogido en los documentos rectores de la política socioeconómica del país,² los cuales fueron sometidos a consulta popular, aprobados en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba y refrendados en la Asamblea Nacional del Poder Popular. En ellos se ratifican los territorios como una estructura con capacidad de aportar a la transformación macroeconómica del país.

Dicho enfoque adquiere importancia, toda vez que se desea impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, y refleja una evolución de la concepción del desarrollo local que supera la visión asistencial y de subsistencia que ha prevalecido en etapas anteriores, y se constiuye, de forma progresiva, en política pública complementaria de las proyecciones nacionales, a la vez que eje central y articulador de las agendas públicas de los gobiernos municipales y provinciales.

.....
¹R. Capote, C.C. Torres y L. Castillo. "Procedimiento para la gestión del proceso de financiación del desarrollo local", revista *Avances*, vol. 19, no. 4, 2017, pp. 366-379.

²Lineamientos de la Política Económica y Social, Conceptualización del Modelo, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hasta el año 2030.

La evolución de la concepción de desarrollo local



Fuente: Torres, 2018.

Abordar la complejidad de la problemática³ asociada a la gestión del desarrollo local, requiere asumir una perspectiva integral y sistemática del desarrollo local a través de la concepción y ejecu-

³Puede resumirse en los siguientes elementos: insuficientes niveles de articulación interactoral, interterritorial y multinivel; excesiva centralización y poca flexibilidad de los sectores o ramas de la economía; limitado y desarticulado marco jurídico para la autonomía municipal; desaprovechamiento de las potencialidades de los municipios para la transformación de su matriz productiva por insuficiente visión estratégica, y limitado empoderamiento para poner en valor sus recursos endógenos; desarticulación a nivel territorial entre las herramientas de planificación física y planificación económica; insuficiente incorporación de la población como sujeto activo en la gestión del desarrollo local; desencuentro entre las demandas de investigación científica e innovación a escala local y los modelos educativos de las universidades cubanas para satisfacerlos; e insuficiente articulación entre las sedes centrales de las universidades y los Centros Universitarios Municipales en función de la prestación de servicios de capacitación, asesoría y consultoría a los gobiernos locales y al sistema empresarial estatal y no estatal.

ción de herramientas metodológicas innovadoras⁴ a escala municipal y provincial que permitan, desde la planificación territorial, la adecuada coordinación de todos los niveles distinguiendo los ámbitos relativos a:

- las actividades de *interés nacional*, fomentadas a través de políticas, decisiones e inversiones nacionales, y determinantes del papel del territorio en la concepción de desarrollo del país.
- las actividades de *interés territorial*, identificadas, decididas e implementadas por la instancia municipal y/o provincial para satisfacer demandas y expectativas de la población local movilizandopotenciales, capacidades internas y recursos propios, así como otros captados a través de fuentes nacionales e internacionales, según condicionantes y marco regulatorio establecido al efecto.

⁴C.C. Torres. "La gestión pública del desarrollo local: apuntes sobre el caso de Cuba", *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, abril, 2014. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/caribe/2014/04/gestion.html>.

Sobre esta base, se define la gestión del desarrollo local, adecuada al contexto cubano, como un “proceso de construcción social y cambio estructural que, desde un entorno innovador territorial y liderado por los gobiernos locales, desarrolla capacidades para gestionar políticas públicas, estrategias, programas y proyectos orientados al aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos y a la articulación interactoral, interterritorial y multinivel, en función de transformaciones económicas, socioculturales, naturales y político-institucionales que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de la población”.⁵

Esta concepción establece dos ideas fundamentales:

- *El desarrollo local como proceso de construcción social*, que reconoce la necesidad de fomentar los procesos la participación ciudadana como factor fundamental de éxito, y concibe el desarrollo de un gobierno relacional que promueve la implicación ciudadana en los asuntos públicos.
- *El desarrollo local como proceso de cambio estructural vinculado al fomento de un entorno innovador⁶ territorial*, que favorezca un planteamiento eficaz y eficiente de adaptación a las nuevas exigencias productivas y de ges-

.....
⁵C.C. Torres. *Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba*, tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de Pinar del Río, Cuba, 2016.

⁶Entornos innovadores: red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un *cluster* o agrupamiento sectorial de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del *cluster*, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de I+D y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos, y los departamentos y agencias gubernamentales.

ción desde los propios escenarios territoriales y asegure un incremento de la productividad y la competitividad de las empresas y los sistemas productivos locales, así como una mayor eficiencia de las redes de empresas en los agrupamientos territoriales donde se encuentran.

La experiencia internacional demuestra que además de la existencia de un marco jurídico que reconozca, legitime y promueva la autonomía municipal desde la transferencia de competencias y recursos, la gestión del desarrollo local debe acompañarse de la formación y el desarrollo continuo de conocimientos, capacidades y valores en los diferentes actores, quienes desde su empoderamiento y gestión estimulen un entorno de gobernanza territorial que de forma coherente y articulada se oriente a la mejora de la calidad de vida de la población.

Se requiere de la formación de una cultura del emprendimiento en todos los actores, su inclusión en los programas de formación de estudiantes en los diferentes niveles de enseñanza, y en las estrategias de preparación y superación de cuadros y reservas del Estado y el Gobierno.

Diversas fuentes teóricas y cierta evidencia empírica también establecen determinados mecanismos de trasmisión de conocimientos, entre los que se encuentran: la transferencia entre sectores, la inserción internacional y las externalidades, el cambio tecnológico a partir de encadenamientos productivos y de valores, el trabajo en red, las economías de aglomeración y el aprendizaje,⁷ así

.....
⁷G. Martínez. “La posición de los municipios en la estructura constitucional y administrativa de México”, *Revista de Administración Pública* (edición conmemorativa del 60 aniversario, 1956-2016), 2015, pp. 809-1584.

como la innovación⁸ como factor primordial de ventajas competitivas.⁹

La praxis también evidencia la necesidad de promover una *gestión pública local con enfoque de cadena de valor*, como el “proceso mediante el cual el gobierno municipal orienta la gestión de políticas públicas y proyectos hacia la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de las demandas de la población con alto valor agregado, desde el fomento de cadenas de valor locales que aprovechen recursos endógenos y faciliten la articulación interactoral, interterritorial y multinivel”.¹⁰

Este enfoque se justifica ante la necesidad de promover, desde los gobiernos municipales, la prestación eficiente de servicios conexos y la adecuada disponibilidad de obras de infraestructura en función de desarrollar ventajas competitivas y alcanzar mayor grado de especialización productiva como factores estructurales determinantes en

el desarrollo,¹¹ además de mayor competitividad basada en el conocimiento y guiada por la innovación, que posibilite expandir las actividades de alto valor agregado, creando cadenas de valores.¹²

Esta concepción establece otras cuatro ideas fundamentales para la gestión del desarrollo territorial:¹³

- la gestión pública local como un proceso mediante el cual se diseñan e implementan políticas públicas locales para favorecer el encuentro entre la oferta de bienes y servicios y las demandas y aspiraciones de la sociedad local (manifestada en el valor público generado);
- la articulación y concertación de actores, territorios y niveles de decisión en cadenas de valores, desde la gestión de los gobiernos locales;
- la correspondencia entre el valor agregado en todos los eslabones de los procesos de transformación y el consumo de bienes y servicios con la inducción de valor público;
- y el reconocimiento de la necesidad de transformar la matriz productiva local para satisfacer con alto valor agregado las demandas de la población.

⁸I. Rueda, J. Sánchez y E. Duque. “Hacia un modelo de medición de la capacidad de innovación mediante facilitadores de gestión: evaluación de juicio de expertos”, revista *Espacios*, 2018, pp. 12.

⁹O. Álvarez. *La competitividad en las actuales condiciones de la economía internacional*. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana, Cuba, 2014. C. Leal. *Hacia un análisis integral de competitividad territorial: el caso del estado de Querétaro, México*, tesis de doctorado en Competitividad y Desarrollo Económico, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2015. J. Sobrino. “Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis”, *Economía, sociedad y territorio*, dossier especial, 2004, pp. 123-183. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11109906>, 2014.

¹⁰M. Arias. *Gestión pública local con enfoque de valor a escala municipal en Cuba*, tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Pinar del Río, Cuba, 2019.

¹¹O. Álvarez. Ob. cit. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019*, Publicaciones CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2019. D. Delisle. “Impactos territoriales de los encadenamientos productivos generados por la actividad turística en el proyecto Santo Ángel por dentro, en el municipio de La Habana Vieja”, *Novedades en población*, Año XII 2016, pp. 13-23. E. Morales: Ob. cit.

¹²E. Morales. Ob. cit. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco de Desarrollo de América Latina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Ediciones OCDE, Francia, 2018, recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/LEO2018_es.pdf. CEPAL: Ob. cit.

¹³M. Arias. Ob. cit.

La gestión pública local con enfoque de cadena de valor tiene el propósito de que las estrategias de desarrollo municipal se orienten no solo a la satisfacción de necesidades básicas de la población y la estabilidad de determinados servicios públicos, sino que además se proyecten con el fin de estimular la producción de bienes y servicios para la exportación, la sustitución de importaciones, los encadenamientos con el turismo, con empresas exportadoras y negocios de inversión extranjera. De igual modo, se oriente a la reducción de “cuellos de botella” y de restricciones detectadas en el mapeo de las cadenas de valores locales, incida en el perfeccionamiento de sistemas de comercialización y en la agregación de valores e internalización de recursos endógenos en los procesos productivos.¹⁴

En esa aspiración la provincia tiene un rol fundamental para fomentar procesos de asociaciones municipales y el funcionamiento de mesas interinstitucionales entre actores de diferentes territorios que participen en una misma cadena de valor o polo productivo de desarrollo.

La experiencia de gestión estratégica del desarrollo de Pinar del Río

En 2011, los Consejos de la Administración Municipal (CAM) y Provincial (CAP) de Pinar del Río en alianza con la Universidad del territorio inician la implementación de un sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo local en Pinar del Río, tanto a escala municipal como provincial.

La concepción de la gestión del desarrollo local sobre la que se proyecta esta experiencia responde a los enfoques anteriormente planteados, y se sustenta su sistema de trabajo en cuatro principios:

- *La autonomía local*, que considera los niveles o cuotas que poseen los gobiernos para articular los actores locales e integrar los intereses nacio-

nales, sectoriales y locales en función del aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos.

- *La participación y articulación de actores locales*, que comprende la participación activa de los actores en la gestión del desarrollo local, la articulación de redes y demás espacios de intercambio de información, conocimientos y experiencias, basados en la transparencia y la comunicación abierta.
- *El carácter continuo, integral y flexible de dicho sistema de trabajo*, que expresa el carácter cíclico y sistémico de su implementación a partir de las acciones de monitoreo, evaluación y control constante de cada uno de sus componentes.
- *La legalidad*, que implica el conjunto de instrumentos jurídicos que deben acompañar y legitimar este proceso de gestión estratégica del desarrollo municipal y provincial y la correspondencia que ha de tener con el conjunto de normas jurídicas vigentes en el país.

Las premisas que han sustentado los procesos de diseño y gestión de las estrategias de desarrollo local en el marco de esta experiencia han sido:

- la voluntad política y el protagonismo de los gobiernos locales, y su reflejo en el liderazgo de los presidentes de los Consejos de la Administración Municipal y Provincial y principales directivos, en dichos procesos;
- la existencia de equipos multidisciplinarios de trabajo integrados por actores estatales y no estatales;
- los mecanismos de coordinación con instituciones académicas y de investigación científica que han servido de aliadas estratégicas para propiciar la gestión del conocimiento y la innovación en estos procesos;
- y el sistema de comunicación, que integra el gobierno local y las demás instituciones del territorio, y facilita el diseño y la gestión de las estrategias de desarrollo.

¹⁴M. Arias y C.C. Torres. “El enfoque de cadena de valor aplicado desde los gobiernos locales para una agricultura sostenible”, *Hombre, Ciencia y Tecnología*, p. 10, 2019, ISSN: 1028-0871.

El ecosistema de actores configurado a escala municipal y provincial para la gestión estratégica del desarrollo local, sustenta la concepción que se propone de este proceso como un bien público y no exclusivo de las instituciones del Estado y de gobierno en las diferentes escalas.

Ecosistema de actores para la gestión local sostenible en Cuba



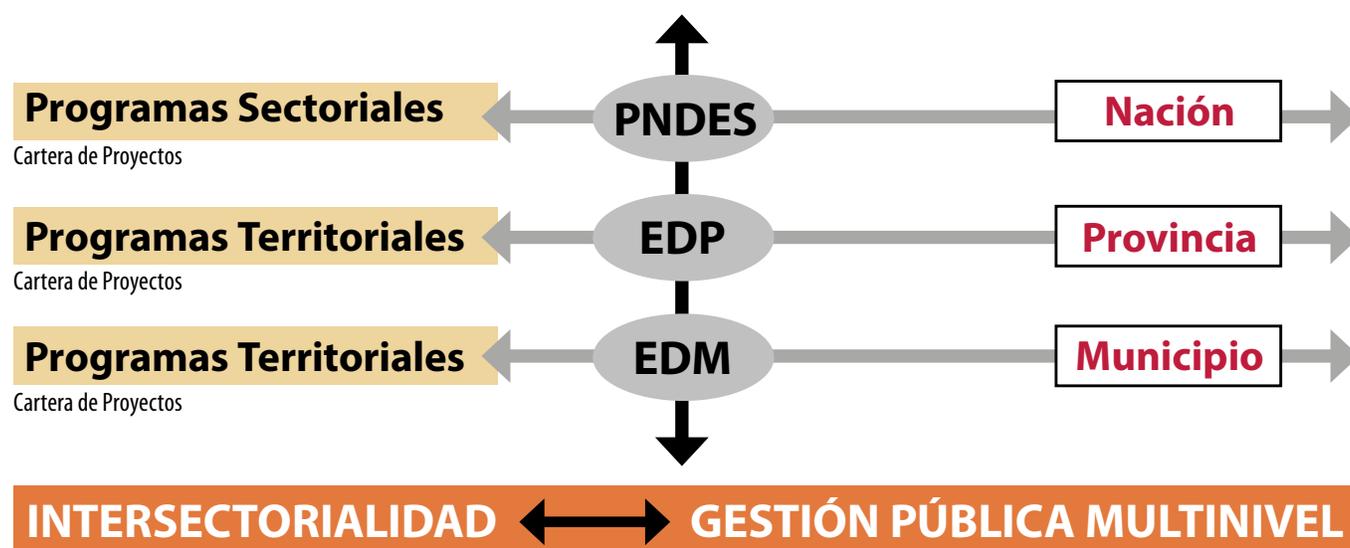
Las herramientas metodológicas¹⁵ que integran este sistema de trabajo que se implementa en la provincia son:

- la guía metodológica para el diseño y la gestión de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM);¹⁶

- la guía metodológica para el diseño y gestión de la Estrategia de Desarrollo Provincial (EDP);¹⁷
- y el procedimiento para la gestión del financiamiento del desarrollo local.¹⁸

En este proceso de diseño y gestión de las EDM y EDP, ha resultado esencial la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hasta el año 2030.

Integración y complementariedad de la planificación territorial y la nacional



Fuente: Grupo de Trabajo Eje Territorial, PNDES 2030.

¹⁵Estas herramientas fueron perfeccionadas y validadas por las instituciones nacionales y territoriales que conforman PADIT, y presentadas en un seminario metodológico a todas las provincias del país (con excepción de La Habana, Matanzas y el municipio especial Isla de la Juventud), donde participaron cuadros principales de las Asambleas y Consejos de la Administración Municipales y Provinciales y de los organismos globales.

¹⁶Diseñada en el marco PADIT a partir de las experiencias de trabajo del Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo (actualmente CE-GESTA) de la Universidad de Pinar del Río y el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) de CITMA.

¹⁷Diseñada en el marco de PADIT por el Centro de Estudios CE-GESTA de la Universidad de Pinar del Río con el acompañamiento del Instituto de Planificación Física (IPF), el MEP y el CAP Pinar del Río.

¹⁸Diseñada en el marco de PADIT a partir de una propuesta del Centro de Estudios CE-GESTA de conjunto con Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) y el MEP.

Se han generado otras herramientas integradas al sistema de trabajo, como:

- la metodología para la articulación de actores estatales y no estatales en el proceso de diseño y gestión de las EDM y EDP;
- el modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal;
- el modelo para la gestión del turismo local sostenible como contribución al desarrollo territorial;
- el modelo de gestión pública local con enfoque de cadena de valor a escala municipal;
- y la metodología para la gestión territorial de la internacionalización del sistema empresarial en función del desarrollo local.

Para la implementación de este sistema de trabajo ha sido esencial la alianza estratégica gobierno-universidad. Los elementos claves de esa alianza en función de la implementación del sistema de trabajo en Pinar del Río han sido los siguientes:

- Los CAM y el CAP asumen la universidad como asesora metodológica principal y facilitadora del diseño y gestión de las EDM y EDP.
- De manera coordinada el Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA) y los Centros Universitarios Municipales realizan esa función de asesoría y facilitación.
- CE-GESTA, con el apoyo de la dirección de la Universidad de Pinar del Río, ha puesto a disposición de esta tarea un grupo de veintiséis profesores (diecisiete de ellos Doctores en Ciencia), los cuales se encuentran distribuidos por cada municipio del territorio.
- En el proceso de diseño de las EDM y la EDP, la alianza estratégica gobierno-universidad se amplía implicando a las entidades de la producción y los servicios, así como a los organismos globales, organizaciones profesionales, Consejos Populares y otros actores locales, lo que contribuye a un cambio de cultura en los cuadros y especialistas del territorio.

- Los CUM con la asesoría de CE-GESTA, comienzan a desempeñar un rol protagónico en la gestión del conocimiento y la innovación asociada a la implementación de las estrategias, según las prioridades definidas. Se busca el cambio tecnológico a través de sistemas de innovación local.
- Para el diseño y gestión de proyectos de desarrollo local derivados de las prioridades definidas en las estrategias, se demandan con frecuencia los servicios científico-técnicos de la universidad, la cual cuenta con profesionales capacitados y de experiencia para este fin.
- CE-GESTA y el Departamento de Informática de la Universidad de Pinar del Río trabajan actualmente en el diseño de un software dirigido a informatizar la gestión de las EDM y la EDP, y otro orientado a la gestión de proyectos de desarrollo.¹⁹ Una vez que se valide y realicen las correcciones que correspondan, estos dos productos podrían ser generalizados en el país. De conjunto con la Unión de Informáticos de Cuba, además han creado en el marco de PADIT el primer Laboratorio de Innovación para la Transformación Digital del país, coherente con la política de informatización de la sociedad y el fortalecimiento de la autonomía municipal.

La experiencia de la provincia Pinar del Río avanza a su vez, en la profesionalización de la gestión del desarrollo local a escala municipal y provincial; así como en la institucionalización, desde espacios colaborativos y flexibles, de la alianza estratégica gobierno-universidad.

Con el ánimo de profesionalizar la gestión del desarrollo local, se ha creado el Centro Provincial para la Gestión Estratégica del Desarrollo Local

¹⁹Este software califica para el diseño de proyectos de exportación y sustitución de importaciones, de negocios con inversión extranjera, de proyectos de iniciativa municipal para el desarrollo local, socioculturales, ambientales, institucionales y de I+D+i.

(GEDEL), subordinado directamente al Presidente del CAP, como primero de su tipo en el país. Este tiene las siguientes funciones:

- Coordinar el Grupo Provincial de Desarrollo Local y asesorar a los Grupos Municipales de Desarrollo Local.
- Coordinar la gestión de la EDP y asesorar ese proceso a nivel municipal.
- Coordinar con las entidades nacionales y sus representaciones en el territorio el proceso de gestión de las EDM y la EDP.
- Garantizar la elaboración e implementación de los programas y proyectos vinculados a la EDP y asesorar las EDM.
- Coordinar e integrar al sistema de trabajo del gobierno las acciones vinculadas a la EDP y asesorar ese proceso a nivel municipal.
- Diseñar e implementar el sistema de control y evaluación de la EDP y asesorar a los municipios en el monitoreo y evaluación de las EDM.
- Conducir el diseño e implementación de las acciones de comunicación asociadas al desarrollo económico y social territorial.

Actualmente se evalúa la creación a nivel municipal de un centro con funciones similares y adaptadas a cada contexto.

Con el objetivo de institucionalizar la alianza estratégica gobierno-universidad, se ha creado por la Universidad de Pinar del Río un proyecto de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) llamado Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CADEL), que se encuentra adscrito a CE-GESTA. Este proyecto pretende articular a profesores de la Universidad de Pinar del Río, de los CUM, y a otros especialistas del territorio que se requieran, en función de cumplir las siguientes funciones fundamentales:

- Asesorar a los gobiernos municipales y provinciales en el diseño y gestión de sus estrategias de desarrollo.
- Contribuir al proceso de monitoreo y evaluación del impacto de las EDM y la EDP.

- Asesorar al sistema empresarial estatal y no estatal en el diseño y gestión de proyectos de desarrollo, con énfasis en aquellos dirigidos a la producción e industrialización de alimentos, el turismo local sostenible, la industria local, los servicios, el comercio y la gastronomía, y otros que contribuyan a la sustitución de importaciones, el fomento y diversificación de fondos exportables, la canalización de fondos de la inversión extranjera y las cadenas de valor locales.
- Contribuir a la participación del Consejo Popular en los procesos de desarrollo local, con énfasis en la gestión de proyectos sociocomunitarios.
- Generar y validar productos informáticos y de comunicación, asociados al desarrollo local para el perfeccionamiento de la gestión de los gobiernos municipales y provincial y del sistema empresarial.

La articulación gobierno-universidad en función del desarrollo local que se ha implementado en la provincia durante los últimos ocho años ha permitido registrar impactos en materia de:

- *La vinculación con la comunidad y los sectores productivos*, a partir de la asesoría en el diseño y/o gestión de 87 proyectos de desarrollo económico local y su financiamiento, 29 proyectos sociocomunitarios, 17 experiencias de agricultura familiar sobre bases agroecológicas, 53 programas de responsabilidad social empresarial, 59 programas de desarrollo de cooperativas agropecuarias y 12 no agropecuarias.
- *El fomento del emprendimiento y la innovación*, con el desarrollo de 3 semilleros de emprendimientos, así como el diseño de 11 sistemas de innovación y capacitación local y de 13 cadenas productivas.
- *La atención a poblaciones vulnerables y con discapacidades*, mediante el acompañamiento al diseño de 16 políticas públicas y 38 programas sociales que permiten la atención diferenciada de más de mil doscientos niños, jóvenes, mujeres y

adultos mayores, así como la asesoría en la transversalización de los enfoques de género, población y comunicación en 21 estrategias de desarrollo municipal y provincial.

- *La responsabilidad social universitaria*, con la contribución cada año de más de setecientos estudiantes con prácticas laborales vinculadas a la solución de problemas locales; la capacitación, asesoría y/o consultoría a 32 empresas y los gobiernos municipales; la generación de 11 herramientas informáticas para gobierno electrónico y observatorios tecnológicos; el diseño de 4 nuevos programas de pregrado en 7 carreras y de 49 programas de formación de posgrado en todas sus modalidades, para un promedio de 3200 actores locales capacitados anualmente.
- *La producción científica*, que ha posibilitado 6 tesis de doctorado, 26 de maestría y 71 de pregrado y diplomatura, así como la publicación de 7 libros, 23 artículos en revistas de referencia y la participación en 28 congresos internacionales, vinculadas a la gestión del desarrollo local.
- *La generación de capacidades locales*, lo cual ha permitido:
 - seleccionar mejor las agendas de formación articuladas al desarrollo local;
 - realizar vigilancia tecnológica y participar de forma activa en la transferencia de tecnologías;
 - fortalecer los CUM como interface entre universidades, entidades de ciencia y tecnología y necesidades del territorio;
 - incrementar la colaboración entre universidades, gobiernos y tejido empresarial local en la gestión de estrategias de desarrollo;
 - desarrollar alianzas entre actores estatales y no estatales en torno a cadenas productivas y de servicios que cierran ciclo a nivel local;
 - asesorar en la gestión de proyectos que incrementan producciones, diversifican servicios, sustituyen importaciones y generan rubros exportables, etc.

Los Ministerios de Economía y Planificación y de Educación Superior, de Cuba, han destacado el valor y la significación de este resultado para el proceso de perfeccionamiento de las estructuras y funciones de los gobiernos locales y de las políticas de ciencia e innovación.

¿Cuáles han sido los principales resultados de la experiencia en Pinar del Río respecto a la EDP y las EDM?²⁰

En relación con el diseño de la EDP se señalan los siguientes aspectos alcanzados: se creó un grupo provincial con este fin; se definieron la misión y la visión; se realizó un diagnóstico estratégico que permitió determinar los principales potenciales, restricciones, obstáculos y oportunidades para el desarrollo del territorio; se construyeron los escenarios internos y externos del territorio; se definieron las políticas públicas para el desarrollo local en el ámbito agropecuario, industrial, de servicios y social; se determinan doce líneas estratégicas de desarrollo en función de sectores económicos priorizados, asociadas a su vez a los objetivos generales y específicos del PNDES 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS); y se definieron veintinueve programas de desarrollo priorizados y los grupos de trabajo involucrados en su implementación.

En el diseño de sus programas componentes, las entidades, con independencia de su subordinación, realizaron sus proyecciones en función de los encargos nacionales y territoriales, y las conciliaron con los OACE y OSDE correspondientes, y se realizó un levantamiento de los principales polos productivos de interés provincial, que son concretados en programas integrales de desarrollo.

Actualmente se trabaja en la culminación de la fase de diseño de estos programas y se diseña la cartera de oportunidades de proyectos de interés provin-

²⁰Considerar que tienen como horizonte temporal el año 2030.

cial (con énfasis en los interterritoriales), donde se priorizan aquellos asociados a las exportaciones, sustitución de importaciones y encadenamientos con el turismo, la inversión extranjera y las empresas exportadoras.

La EDP de Pinar del Río hasta el año 2030 se encuentra en trámites de conciliación con la dirección del país y aprobación por la Asamblea Provincial del Poder Popular.

En relación con el diseño de las EDM se destaca que todos los municipios han elaborado misión, visión, diagnóstico y líneas estratégicas; y se han identificado los programas de desarrollo en el ámbito agropecuario, industrial, de servicios, social y medioambiental, atendiendo a las particularidades de cada municipio. Han concluido su estrategia de desarrollo los municipios Consolación del Sur, Los Palacios y La Palma. El resto de los municipios concluyen este proceso en el transcurso del segundo semestre de 2019.

Actualmente se trabaja en la proyección de los programas de desarrollo hasta el año 2030 con sus respectivas carteras de oportunidades de proyectos, sobre la base de indicaciones metodológicas emitidas por el presidente del CAP.

En el diseño de cada programa de desarrollo se precisan las tecnologías que se transferirán en función de la modernización de los procesos productivos y la incorporación de valor agregado a las producciones locales, así como las proyecciones para el fomento de exportaciones, la sustitución de importaciones, los encadenamientos productivos, la inversión extranjera y los proyectos de desarrollo local.

Entre los programas municipales en desarrollo, se destacan los siguientes ejemplos:

- El programa arrocero del municipio Los Palacios, orientado a la producción de semilla certificada y tratada (100 % de las siembras). Este propone: la utilización en la siembra de variedades LP5 y LP7; la modernización de la industria a partir de adquisición de tecnología brasileña; la recupe-

ración de sistemas de riego, viales y mejora de campo; el trasplante mecanizado del arroz; y la incorporación de un nuevo sistema de fertilización y un nuevo procedimiento para pregerminación de la semilla.

- El programa tabacalero del municipio Consolación del Sur, que comprende la adopción de cámaras de cura controlada (Kalfrisas), la construcción de túneles para el tabaco Virginia, y la provisión de equipos e implementos agrícolas.
- El programa forestal del municipio Guane, donde se ha diseñado un polo de producción que permite incrementar los renglones productivos de bienes y servicios a partir de 21 proyectos de desarrollo (9 de ellos en la modalidad de proyectos de desarrollo local) que incluyen 6 productos para la exportación, 7 productos que sustituyen importaciones, 2 negocios con inversión extranjera. Se destacan: a) producción de tableros aglomerados para muebles y la construcción, b) refinación de resina de pino (colofonia y trementina), c) producción de madera aserrada, d) ampliación de la planta de impregnación, e) planta bioeléctrica, f) aprovechamiento químico de biomasa, g) tres centros turísticos locales en áreas forestales, h) producciones agropecuarias intercalas, i) Centro de Capacitación e Investigación Forestal. Este es promovido por la empresa estatal de subordinación nacional.
- El programa de la Industria Local del municipio Pinar del Río, que concibe, entre otros aspectos, una red de minindustrias de procesamiento de frutas y vegetales a escala local, la modernización de la fábrica La Conchita, la producción de muebles, artesanías para la exportación, pinturas y productos de limpieza y aseo personal. Destaca la Empresa de Industrias Locales Varias, de subordinación local, que cuenta con una estrategia de desarrollo hasta el año 2030, una estrategia de exportaciones que concibe más de veinte productos en diferentes estadios. Tiene aprobado un esquema cerrado de financiamiento para

sus exportaciones y contratos con la Zona Especial de Desarrollo del Mariel.

- El programa de Turismo Local Sostenible de los municipios La Palma, Guane, Minas y Viñales, orientado al uso óptimo del patrimonio turístico local respetando los valores tradicionales a través de adecuadas relaciones con las comunidades anfitrionas, lo que asegura una actividad económica viable que aporta beneficios socioeconómicos que son repartidos de manera equitativa entre los actores locales implicados. En todos los casos se parte de la realización de inventarios de atractivos turísticos en las localidades y la creación del Subgrupo de Turismo Local Sostenible, adjunto al Grupo de Desarrollo Local, y se apoya el desarrollo de una red de centros turísticos locales con un área de influencia dentro de la cual se desarrollan diferentes modalidades y actividades turísticas en correspondencia con la orientación turística de ese espacio. Se diseñan productos turísticos locales que tributan a cadenas de valor y amplían circuitos económicos en torno a recursos y atractivos turísticos.

En cada municipio se identifican además programas de desarrollo con enfoque integral que responden a zonas de interés estratégico a escala municipal, por ejemplo:

- El Programa Integral San Diego de los Baños del municipio Los Palacios, que propone, alrededor del eje de turismo de salud, recreación y naturaleza, un grupo de acciones de inversión y mantenimiento constructivo con el fin de fomentar encadenamientos productivos y mejora de los servicios públicos. Como parte del programa, se logra la articulación entre actores estatales y no estatales, así como la movilización de fondos municipales, provinciales, nacionales y de la cooperación internacional, y se ejecutan cuatro proyectos de desarrollo económico local.
- El Programa Integral de Reanimación de la Ciudad de Pinar del Río, que desarrolla un amplio

programa de intervención urbana para el rescate de inmuebles y espacios públicos. En este se inserta el sector no estatal en la dinamización productiva de estos espacios a partir de procesos de licitación para su arrendamiento, y se aplican enfoques de cogestión y cofinanciación de proyectos de desarrollo local.

En relación con los proyectos de desarrollo local, se encuentran en ejecución 42 Iniciativas Municipales de Desarrollo Local, 29 proyectos sociocomunitarios y más de dos mil doscientos talleres de creación artística.

Los recursos movilizados por los CAM de la provincia ascienden a más de ocho millones de pesos convertibles provenientes de la redistribución de utilidades de los proyectos de desarrollo económico local. Estos fondos son reinvertidos en financiar nuevos proyectos que respondan a las prioridades definidas en las EDM y en otros gastos corrientes. En el marco de PADIT, se han movilizado hasta la fecha más de un millón seiscientos sesenta dólares de la cooperación internacional, que complementan los recursos financieros del plan de la economía. Al cierre del año 2018 la provincia ejecutó más de 98 % de la contribución territorial para el desarrollo local.

En relación con el monitoreo y evaluación de la gestión estratégica del desarrollo local, se han establecido mecanismos de seguimiento por parte del gobierno. El CAP evalúa de manera sistemática el proceso de diseño e implementación de la EDP y las EDM en el seno del Consejo, en la reunión mensual de presidentes de CAM, en la reunión provincial de cuadros principales, en la reunión mensual del Grupo Provincial de Desarrollo Local, en recorridos por los municipios y en chequeos semanales a programas priorizados, entre otros. A nivel municipal se sigue un comportamiento similar.

Además, se han diseñado en la provincia, en coordinación con el IPF y la participación de cua-

renta expertos nacionales de los OACE y del resto de provincias del país, tres índices para monitorear y evaluar el impacto de este proceso en el territorio: el Índice de Desarrollo Territorial (cuatro dimensiones y treinta indicadores); el Índice de Cooperación y Complementariedad Intermunicipal

(dos dimensiones y cuatro indicadores) y el Índice de Gobernanza Territorial (dos dimensiones y diez indicadores).

Para evaluar el impacto de la gestión de GEDEL y CADEL han sido definidos un conjunto de indicadores para cada una de las dimensiones del desarrollo.

Dimensión económica	Dimensión sociocultural	Dimensión natural	Dimensión institucional
1. Impacto y porcentaje de la utilización de la CTDL en inversiones	1. Cantidad de nuevos empleos generados (porcentaje de mujeres y jóvenes)	1. Número de proyectos medioambientales	1. Cantidad de actores locales con estrategias de desarrollo
2. Número de proyectos de desarrollo económico local	2. Número de proyectos socioculturales de desarrollo local	2. Número de actores estatales con acciones de conservación	2. Número de actores estatales y no estatales capacitados
3. Monto de financiamiento que estos aportan a los CAM	3. Número de nuevos servicios a la población	3. Número de actores no estatales con acciones de conservación	3. Porcentaje de la población satisfecha con la gestión del desarrollo local
4. Cantidad de fuentes y financiamiento movilizados	4. Número de productos comunicativos e informáticos asociados a las EDM y la EDP	4. Porcentaje de proyectos de desarrollo local con estudios y gestión de impacto ambiental	4. Número de proyectos institucionales y de I+D+i financiados por la CTDL y/o la cooperación internacional
5. Número de actores estatales y no estatales que ejecutan proyectos de desarrollo local	5. Número de actores no estatales con acciones y/o proyectos socioculturales		5. Porcentaje de la población con algún nivel de información sobre aspectos asociados al desarrollo local

El CAP, de conjunto con los CAM y con la asesoría de GEDEL y CE-GESTA, ha definido las siguientes prioridades para la gestión estratégica del desarrollo a escala municipal y provincial:

- La culminación de las EDM y la EDP 2030 y su proceso de implementación, monitoreo y evaluación.
- La elaboración de la cartera de oportunidades de proyectos de desarrollo local de cada una de las empresas estatales y no estatales y las entidades presupuestadas de la provincia.
- El diseño de la estrategia de exportaciones de la provincia Pinar del Río.
- El mapeo y diseño de los principales polos productivos y cadenas de valor locales orientados a las exportaciones y la sustitución de importaciones (articulación estatal y no estatal).
- La elaboración de productos asociados al gobierno electrónico, comercio electrónico y ciudad inteligente en función del desarrollo local.
- El fomento de proyectos de desarrollo económico local, con énfasis en el autoabastecimiento municipal, el turismo local sostenible, la industria local y los servicios.
- El diseño e implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades en actores de gobiernos y de empresas para la gestión del desarrollo local.
- La diversificación de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión del desarrollo local y de proyectos comunitarios, así como de los enfoques de género, población y comunicación para el desarrollo.
- La movilización y ejecución eficiente de fondos territoriales, nacionales e internacionales para la gestión de proyectos de desarrollo local.

Propuestas para el perfeccionamiento de la gestión estratégica del desarrollo local desde la experiencia en Pinar del Río

Asociadas a la planificación territorial del desarrollo local se propone:

- Institucionalizar el proceso de diseño y gestión de estrategias de desarrollo municipal y provincial, con respaldo en una norma jurídica donde se definan los procedimientos sustantivos y las responsabilidades de las partes implicadas en el proceso y se establezca la jerarquía de esta herramienta a nivel municipal y provincial, así como su necesaria articulación con el PNDES y las herramientas del sistema de la planificación física.
- Definir competencias y recursos de los gobiernos municipales para fomentar el desarrollo local en el marco del proceso de descentralización, sobre la base de los niveles de autonomía que deba tener esa escala.
- Evaluar la posibilidad de profesionalizar la gestión del desarrollo local a escala municipal y provincial, teniendo en cuenta la experiencia del GEDEL en la provincia Pinar del Río.
- Evaluar la posible creación de un Instituto Nacional de Desarrollo Territorial, subordinado directamente al Consejo de Ministros, que pueda, entre otras funciones, atender los asuntos asociados a la gestión del desarrollo local/territorial desde las estrategias municipales y provinciales y su articulación con las diferentes estrategias sectoriales (de OACE y OSDE) y el PNDES. Este articularía el trabajo de los centros GEDEL a nivel municipal y provincial.

Asociadas al proceso de financiamiento del desarrollo local se presentan las siguientes recomendaciones a:

- Ministerio de Economía y Planificación
 - Considerar los recursos asignados a través del plan de la economía como “el mínimo” que puedan adquirir los territorios, y dar a los gobiernos locales la posibilidad de gestionar recursos adicionales para impulsar proyectos de desarrollo local.
 - Incorporar al plan de la economía los proyectos de desarrollo local presentados por formas de gestión no estatales en las categorías que correspondan.

- Facultar a la estructura implementadora de los proyectos pertenecientes a entidades con personalidad jurídica de las gestiones contractuales, comerciales, financieras y otras que se demanden para el desempeño del proyecto.
 - Ministerio de Finanzas y Precios
 - Desarrollar de forma extrapresupuestaria, los proyectos económicos de desarrollo local aprobados para entidades presupuestadas.
 - Banco Central de Cuba
 - Crear en los bancos comerciales (Banco de Crédito y Comercio, Banco Popular de Ahorro, Banco Metropolitano, u otros) dos cuentas municipales en régimen de fideicomiso (en CUP y CUC), que se nutran de los fondos de fomentos del CAM. Los bancos podrán administrar estos fondos y evaluar la factibilidad de los préstamos a los proyectos.
 - Financiar mediante créditos (en CUC y CUP) los proyectos económicos a través de los bancos comerciales, desde cuentas municipales de los CAM en régimen de fideicomiso. Estos podrán ser con carácter reintegrable en la misma moneda entregada y que devengarán una tasa de interés de 4 % sobre el principal para ambas monedas; de ello, 2 % financiará el gasto de operación del Banco y 2 % incrementará los Fondos de Fomentos municipales.
 - Considerar como sujetos de crédito para proyectos de desarrollo local a todas las entidades estatales y otras formas de gestión no estatal reconocidas legalmente.
 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:
 - Facultar a los CAM y al CAP, según corresponda, la aprobación de la conformación o el incremento de plantillas para los proyectos de unidades presupuestadas que generen nuevas producciones y/o servicios y sus ingresos cubran los gastos de salario que se proponen.
 - Permitir el diseño de sistemas de pago por resultado en los proyectos de desarrollo local que implementen las unidades presupuestadas, lo cual deberá definirse desde el diseño del proyecto e incluirse en los cálculos del estudio de factibilidad.
- Asociadas al proceso de descentralización, se propone:
- Asegurar el otorgamiento de competencias suficientes como presupuesto esencial de la autonomía municipal; entre ellas:
 - Organizar y gestionar sus propios órganos de gobierno y administración, y disponer de márgenes de acción suficientes para organizarse en lo interno, comunicarse de forma fluida con los niveles homólogos superiores y adaptarse a su realidad.
 - Llevar a cabo la ordenación de su propio territorio; es decir, tener capacidad de planeamiento, tanto para desarrollar sus distintos instrumentos —estrategias, políticas, programas, planes, regulaciones y proyectos—, como para hacerlo en sus diversos ámbitos —económico, social y territorial—, y compatibilizarlos con planes de niveles superiores.
 - Ordenar los intereses públicos en su respectivo ámbito, mediante la regulación y prestación de servicios municipales necesarios a tal efecto.
 - Desarrollar la iniciativa económica propia, basada en el patrimonio, o asociada con actores de la sociedad civil, para asegurar el crecimiento en términos económicos y generar medios, vías y recursos para el desarrollo local más integral.
 - Recaudar y administrar un conjunto de recursos financieros que aseguren la viabilidad de su gestión.
 - Legislar y regular las cuestiones relevantes de la vida de la colectividad municipal con plena responsabilidad y según decisiones propias.
 - Asegurar que los municipios dispongan de los recursos necesarios (humanos, materiales y

financieros) para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y de la responsabilidad (capacidad de decisión) sobre los gastos. Para ello:

- Definir de forma clara el origen de los recursos municipales (transferencia mínima desde el presupuesto central, impuestos locales, créditos y donaciones, inversión extranjera en actividades de subordinación local).
- Otorgar la capacidad real de manejar dichos recursos de acuerdo con las políticas y prioridades aprobadas en la AMPP.
- Otorgar capacidad normativa sobre algunos de los elementos esenciales de los tributos, de

forma tal que le permita maniobrar en la gestión de los ingresos y en la implementación de políticas de fomento económico.

- Pautar de manera obligatoria la existencia de un financiamiento municipal para inversiones que respondan a intereses locales.
- Establecer la posibilidad de implementar la participación de la población en la decisión de gasto de parte del presupuesto (presupuestos participativos).
- Pautar que la estructura del presupuesto sea de conocimiento ciudadano y se rinde cuenta del gasto público ante la población.

El rol de la universidad en la gestión territorial

Luis Orlando Aguilera García



*Doctor en Ciencias Filosóficas
Profesor Titular de la Universidad de Holguín, Cuba*

Los cubanos son partícipes activos de un tremendo proceso de transformaciones. La manera en que se concibe la gestión del desarrollo territorial constituye una reingeniería colosal; todo un símbolo de la profundidad de los cambios que se acometen: “transformaciones múltiples, sucesivas y simultáneas que abarcan las más disímiles esferas de la vida social, que poseen como dimensión central las relaciones económico-productivas y financieras; como dimensión rectora, las relaciones políticas; como marco regulatorio, la ética del pensamiento revolucionario cubano y como objetivo central, la construcción de un socialismo próspero, posible y sostenible”¹

Es un proceso complejo de actualización que emerge en medio de una conjunción de documentos, normativas, conceptos, tendencias, líneas estratégicas nacionales y globales.

Se trata de la Constitución de la República de Cuba, aprobada por el parlamento cubano y el plebiscito popular que le acompañó, de los documentos de conceptualización del modelo económico y social de desarrollo socialista, del Plan nacional de desarrollo económico y social 2016-2030 y de los lineamientos de la política económica y social para el periodo 2016-2021. A ello se une la aprobación en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en un proceso simultáneo en el que las dos fuentes

¹L.O. Aguilera García. *Dialéctica de la actualización del modelo económico y social en Cuba*, Conciencia Ediciones, Holguín, 2017, p. 55.

bebieron mutuamente para llegar a conclusiones de conjunción de propósitos e ideas.

Resulta imprescindible llamar la atención sobre ese proceso de actualización del modelo macroeconómico y social de desarrollo socialista, que implica, al mismo tiempo, procesos análogos al nivel de modelos de gestión empresarial, institucional, territorial, municipal, donde no se excluyen las universidades.

Al identificar la universidad como actor clave en el proceso de desarrollo territorial, tendrá que reconocerse la importancia de comprender el efecto de la actualización del modelo económico y social sobre el propio modelo de gestión de la universidad cubana.

Entenderlo requiere saber que la universidad cubana se caracteriza por ser revolucionaria, científica, tecnológica y humanista, además, integrada y desarrolladora, es decir, innovadora y productiva.

Este modelo de universidad está acorde con los robustos cambios que se desarrollan en el país, y avanza dentro de ese proceso de actualización del modelo económico y de los respectivos modelos de gestión empresarial, territorial y local. Y esa actualización se debe construir de conjunto con aprendizajes que deben llevarse de la mano entre todos.

Quien fuera ministro de Educación Superior en el año 2014, Rodolfo Alarcón Ortiz, decía que el modelo cubano de universidad requiere comprender “una nueva dimensión de la responsabilidad colectiva con la sociedad, que exige y, por tanto, obliga a cambios cualitativos en el modelo de gestión para garantizar la integración de los procesos sustantivos, involucrando a todos en aras de que los impactos en la universidad, en la sociedad y en el medioambiente, sean cada vez más congruentes con los ideales de justicia social y de defensa del medioambiente”.²

Recientemente J.R. Saborido, el actual ministro de Educación Superior, señalaba en el Congreso Pedagogía 2019: “La gestión estratégica del desarrollo local incluye un sistema de gestión local del potencial humano con visión 2030, a nivel profesional

²Rodolfo Alarcón Ortiz. Conferencia Inaugural, 9no. Congreso Internacional de Educación Superior, La Habana, 2014.

universitario, técnico superior, técnico medio y de obrero calificado, que debe partir de un diagnóstico prospectivo de la situación y las necesidades del personal calificado. Ello implica conocer dónde y qué estudian los jóvenes del municipio y gestionar las alternativas pertinentes de formación en el municipio y en la universidad e institutos tecnológicos de la provincia y de otras provincias, todo en función de la estrategia de desarrollo municipal”.³

Hay constructos metodológicos que caracterizan los enfoques que deben tenerse en cuenta en ese difícil proceso de actualización del modelo de gestión de la educación superior cubana.

El primero tiene que ver con la concepción del modelo de innovación, denominado triple hélice. Este modelo es importante fundamentalmente en dos componentes: uno es la identificación del papel de las relaciones entre la universidad, el gobierno y la empresa, como hélices del modelo, y el otro, la incorporación de lo que se conoce como efecto recursivo, que habla de las transformaciones que se operan en el interior de cada hélice, inducidas por la relación con las demás.

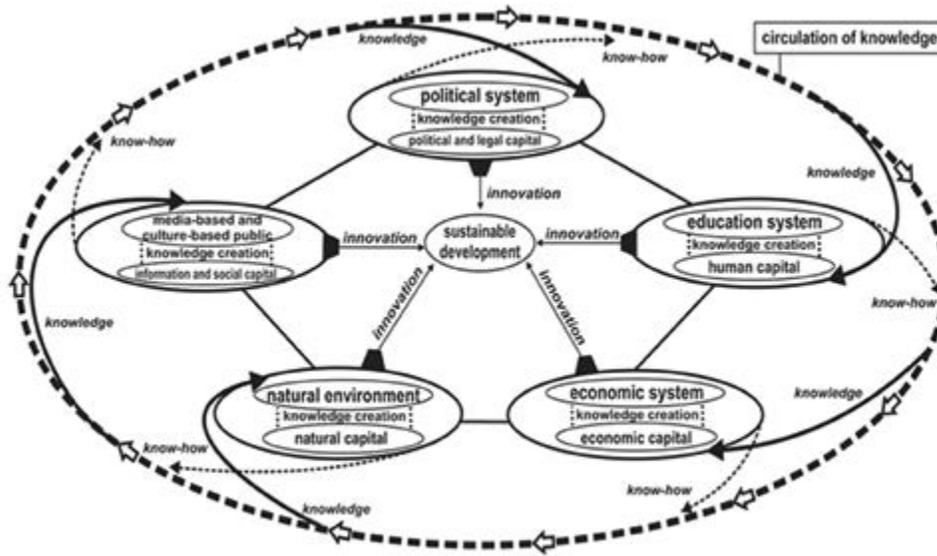
Este modelo opera para las universidades y para los procesos análogos en la gestión del gobierno y de las empresas. Sin embargo, no reconoce el papel de actores fundamentales de la gestión de la innovación en el desarrollo territorial, como el papel de otros actores del sistema educativo, en este caso la enseñanza técnico profesional, o actores económicos no incluidos en el sistema empresarial y actores responsabilizados con la gestión comunicativa y la gestión ambiental.

El modelo de gestión de la innovación que mejor responde a estas dimensiones es el modelo de la quintuple hélice. Sus aportes requieren tener presencia en la actualización del modelo de educación superior cubana.⁴

³J.R. Saborido. *La educación superior cubana como parte del sistema educativo. Articulación y calidad para el desarrollo*, discurso de apertura del Encuentro Internacional Pedagogía 2019.

⁴B.G. Carayannis. *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, Journal of Innovation and Entrepreneurship, 2012, 1:2. Disponible en: <http://www.innovationentrepreneurship.com/content/1/1/2>.

El modelo de quintuple hélice



Fuente: B.G. Carayannis, 2012.

Otro constructo metodológico imprescindible lo constituye el enfoque multidimensional, que expresa las relaciones horizontales que se establecen entre dimensiones, actores, escenarios, normativas, disciplinas, campos del saber. Esas relaciones de horizontalidad operan desde las lógicas del objeto y no desde las lógicas del actor ni de cada disciplina o campo del saber. Es decir, se abre camino una mirada transdisciplinaria.⁵

El siguiente ejemplo puede ilustrar este enfoque. Cuando se inició la concepción, hace ya algunos años, de la escuela de trabajadores sociales —concebidas por el Comandante en Jefe Fidel Castro dentro de lo que se denominó Batalla de Ideas—, en la concepción del programa de estudios incluimos Historia del Estado y del Derecho, les ofrecimos paradigmas filosóficos, etcétera, un conjunto de conocimientos a jóvenes que se habilitaban para hacer trabajo social. Al salir de la escuela sabían un poco de cada cosa, pero cuando llegaban a atender

⁵P. Costamagna *et al.* "Los retos de la co-generación en la búsqueda del impacto social de la universidad: un caso de construcción de un espacio dialógico a través de la investigación acción", *European Public & Social Innovation Review*, Vol. 3, Issue 1, 2018.

a una familia, no sabían qué hacer, pues no estaban preparados para eso. En el año 2003 se convocó a reconceptualizar ese programa formativo, y a repensar qué necesita un trabajador social para atender a la familia, a la persona y la comunidad. Esa es la lógica del objeto y no la lógica de la disciplina. Es poner la lógica del objeto en el centro de atención del problema, la lógica de la necesidad social y no del contenido de la disciplina.

Los municipios cubanos necesitan esa mirada hoy con la universidad como actor clave del proceso, aliado principal del gobierno territorial. Requieren que el centro esté no en los asuntos económicos, políticos o institucionales, sino en las cuestiones del desarrollo territorial, como totalidad, donde se establecen relaciones que reproducen a escala la gestión de las universidades, y de una vez, como un solo haz, se obtengan miradas desde todos los puntos de vista, se despliegue un enfoque multidimensional.

Una categoría importante es la capacidad propositiva de la universidad, de sus actores, de sus productos de ciencia y tecnología.

Desde la década del noventa se dan nociones sobre la capacidad absorptiva de las empresas e las

instancias del gobierno, que refieren cuán preparados están esos actores para asimilar los aportes de la ciencia y la tecnología.

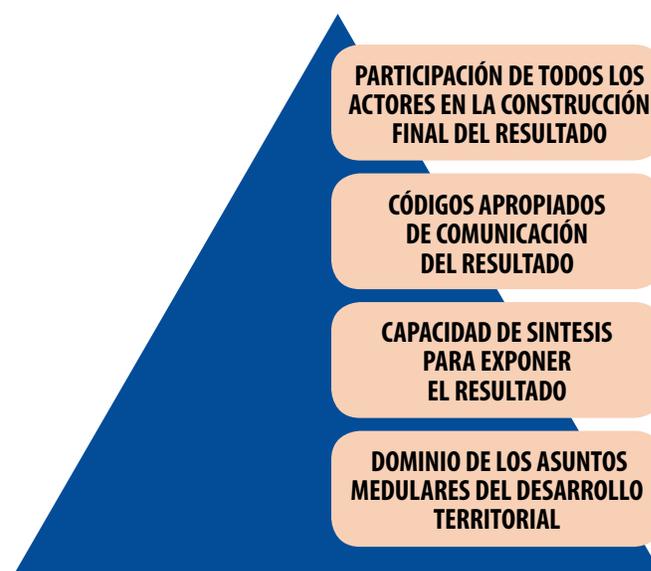
¿Están los municipios cubanos preparados para absorber, recibir, implementar, introducir el conocimiento y las herramientas que se producen desde la universidad? Se estima que no lo están. Y más aún, en el almacén de recursos disponibles de un municipio para asumir las misiones que implican la descentralización del desarrollo territorial y el principio de autonomía municipal, uno de los recursos más escasos es el conocimiento.

¿Está la universidad cubana preparada para decir, proponer aportes al desarrollo territorial de modo que sean absorbidos por las empresas y los gobiernos? No, todavía. No existe la capacidad propositiva y dialógica en la universidad cubana para convertir un aporte de altos relieves de la ciencia y la tecnología en un producto que pueda abrirse camino por las necesidades del desarrollo. Ese es uno de los factores que generan insatisfacción. Están aquí las investigaciones que se engavetan, de lo que suele señalarse como responsable al territorio.

Esa es la gran dicotomía, la gran discusión de que, si se hacen diez tesis de culminación de estudios universitarios y se llevan al municipio, no se introducen en los planes de desarrollo. Se debe influir en nuestros académicos, estudiantes y profesores para potenciar la capacidad de construir un resultado útil para el municipio, que se puede introducir por los gestores, por los decisores.

Desde el punto de vista práctico, a un presidente de provincia no es operativo llevarle las tesis y expresarle que ahí están los problemas y las soluciones. Se necesita diálogo, dinámicas comunicativas, la articulación entre universidad-gobierno, despliegue de capacidad propositiva de síntesis para exponer las ideas fundamentales, lo cual implica para la academia el dominio de los asuntos medulares del desarrollo territorial, las problemáticas, la singularidad de ese territorio.

Capacidad propositiva de la universidad



Por ejemplo, en el proyecto de desarrollo local denominado Complejo cultural-comercial Plaza de la Marqueta, el primer aporte que hizo la Universidad de Holguín en 2016 fue la entrega de los resultados de cuatro tesis de culminación de estudios universitarios, pero no pasó de ahí. Quince días después, se construyó un producto comunicativo que contenía en solo dos hojas las ideas más importantes y el procedimiento de introducción. De inmediato se convocó una asamblea con todas las personas involucradas (artesanos, gastronómicos, etcétera) para discutir las insatisfacciones que hacían que el proyecto no avanzara. Hoy es un lugar insignia, pues ese conocimiento tangible que allí se depositó fue catalizador de la transformación.

Para la academia, para los artículos científicos de revistas y de la web de la ciencia son muy válidos los estudios con referencias bibliográficas incluidas cuyos resultados se presentan a un grupo de gestores, de decisores en los territorios, pero para la transformación de un municipio ayuda muy poco. Son imprescindibles códigos apropiados de comunicación de resultados.

Un aporte imprescindible de la universidad en las relaciones de articulación gobierno-universidad debe ser el de diseño y actualización permanente

de la estrategia de desarrollo municipal. La gestión exitosa de esa estrategia exige una capacitación que responda a las necesidades de conocimiento identificadas por el grupo que la conduce y gestiona. Se trata del grupo de desarrollo municipal, del cual la universidad municipalizada, institucionalizada en Cuba por el Centro Universitario Municipal (CUM) es miembro pleno y aliado principal del gobierno en su conducción.⁶

Las necesidades de capacitación llegan desde todos los actores del territorio, por lo que tienen expresiones en los organismos sectoriales presentes en el territorio, tanto económicos como culturales, educativos, etc., también desde las instancias del gobierno territorial.

En la actualidad, cada uno de esos actores gestiona por su propia cuenta la respuesta a sus necesidades de capacitación sin que exista una herramienta que articule todos esos esfuerzos (en los que además se involucran instituciones del territorio junto a instituciones y organismos de la provincia, de la nación y hasta de colaboración internacional). De esta forma, el resultado de la capacitación no se engrana con las tareas y demandas de la estrategia de desarrollo municipal, por tanto, sus impactos no pueden ser evaluados por el grupo responsable de la gestión de las tareas del desarrollo.

Es fundamental concebir e implementar una herramienta que, desde el grupo municipal de desarrollo y a partir de las demandas identificadas en la estrategia de desarrollo municipal, pueda concebir una estrategia de capacitación territorial coherente con la estrategia de desarrollo municipal.

A esta herramienta se le ha denominado en la experiencia de la provincia de Holguín Enfoque múltiple para la cogeneración de capacidades para el desarrollo local; es decir, una herramienta que, a partir de la estrategia de desarrollo municipal, pue-

⁶L.O. Aguilera García y C.S. González Calzadilla. *La capacidad propositiva de la universidad y el desarrollo local*, ponencia al Congreso Universidad 2018, La Habana.

da dar respuestas para resolver la brecha entre las capacidades de las que se disponen en el municipio y las capacidades que se necesitan en el futuro inmediato.

Se habla del enfoque múltiple con una gestión del proceso formativo-capacitador territorial que responda a las demandas de las estrategias de desarrollo municipal. Esta herramienta se trabaja actualmente con tres municipios de la provincia Holguín: Mayarí, Gibara y Urbano Noris. En este último está la presencia capacitadora a la vez de tres organismos de las Naciones Unidas: PMA, PNUD y FNUAP, lo cual es formidable porque actúan de conjunto con instituciones relevantes en la gestión del conocimiento, como la Estación de Pastos y Forrajes Indio Hatuey de Matanzas, el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, la red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo Territorial GUCID del Ministerio de Educación Superior, y otras. Sin embargo, el efecto, los impactos de ese magnífico esfuerzo aún no alcanza todo lo necesario y posible.

Acompañan a la herramienta señalada un grupo de cualidades imprescindibles, entre las que deben considerarse la alianza gobierno-universidad como clave para la gestión del proceso formativo-capacitador-innovador, pues un solo actor, por muy fortalecido que esté, no puede responder a cabalidad a la gran estrategia de desarrollo municipal. El CUM es el aliado del gobierno como líder, dentro de la estrategia de desarrollo municipal, dentro del grupo municipal de desarrollo.

El municipio es escenario de preferencia en el proceso formativo-capacitador. Se han de explotar todas sus potencialidades de capacitación conjuntando tres modalidades de aprendizaje que han probado sus fortalezas para el desarrollo territorial: a) En el *learning by doing* (aprender haciendo), donde los aprendizajes son el resultado de una interacción entre un actor (con su respectivo acervo de conocimientos, información y prácticas) en relación con nuevas prácticas tecnológicas,

institucionales y sociales, y conocimientos codificados y tácitos relativos a un artefacto, actividad productiva y/o uso social.

- b) En el *learning by using* (aprender usando), donde los aprendizajes son el resultado de la interacción entre actores y artefactos, mediante la cual se configura, en un proceso dinámico, la capacidad del actor para utilizar, transformar y disponer del artefacto en forma plena.
- c) En el *learning by interacting* (aprender interactuando), donde se busca dar cuenta de los procesos de aprendizaje resultantes de las interacciones entre los actores (instituciones) que componen un sistema nacional de innovación y producción”⁷

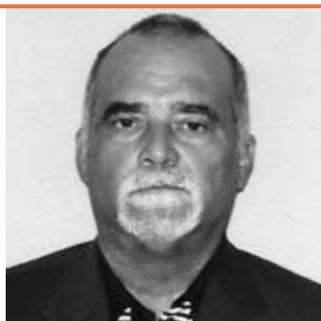
Estos conceptos se han trabajado en el municipio Urbano Noris, donde se avanza en la práctica y se constata que así se aprende más rápido.

La gestión de la cooperación y la colaboración del proceso formativo-capacitador municipal es una cualidad del desarrollo local. Tan así es que se formula la tesis de que es sostenible la presencia de las agencias de las Naciones Unidas en un municipio en la misma medida en que no dependa única ni preferentemente de los recursos financieros que aportan, sino de la capacitación que es capaz de acompañar y generar. Entonces la colaboración internacional será más sostenible y de ganancia y utilidad para todos.

.....
⁷H. Thomas, L. Becerra y F. Picabea. “Colaboración, producción e innovación: una propuesta analítica y normativa para el desarrollo inclusivo”, en *Astrolabio*, Nueva Época, no. 12, junio, pp. 4-42.

Nuevo modelo de gestión: ciencia, universidad, gobierno, sector productivo

Alberto Agraz Fierro



*Ingeniero Químico
Director de la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) de la Universidad de La Habana, Cuba*

La Universidad de La Habana (UH) tiene un compromiso grande con el impacto de sus resultados científicos en la economía y en la sociedad cubana, y es expresado en los tres puntos principales por los que apuesta su Estrategia de Ciencia e Innovación:

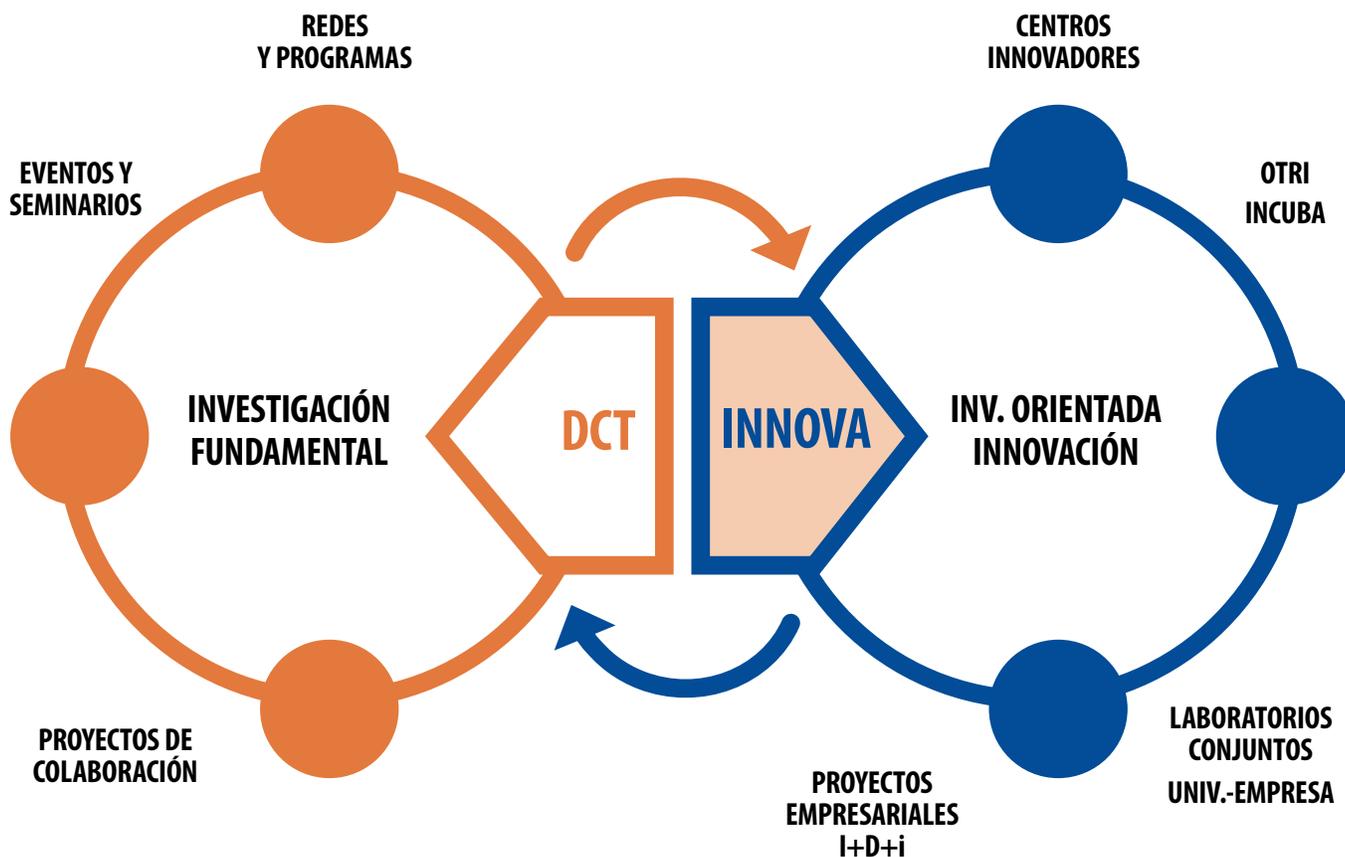
- la inserción en cadenas de valor del conocimiento mediante la articulación de la investigación fundamental con la investigación aplicada y el desarrollo experimental;
- la generalización de los resultados de la ciencia, expresados en productos y servicios de alto valor agregado en alianza con el sector empresarial, el gobierno y la sociedad (esquema de cuádruple hélice);
- y la construcción de un modelo de innovación responsable y sostenible desde la gestión de la Investigación, el Desarrollo y la innovación (I+D+i) hasta la explotación y protección de resultados, con una institucionalidad adecuada para conectar conocimiento con sociedad, gobierno y sector productivo.

La UH mantiene hoy una alta concentración de conocimientos y resultados; sin embargo, se espera que ese capital no se concentre solo en el área investigativa, sino que fluya hacia una relación robusta con la empresa, el gobierno y la sociedad, y alcance un impacto social, que es en última instancia lo que se desea.

Este enfoque implica que la innovación basada en capacidades aisladas debe ser cambiada por una interacción interna y externa orientada a la demanda. Ya no es suficiente contar con un potencial científico innovador, sino que se desarrollen estrategias e instrumentos que permitan su adecuada institucionalidad y gestión.

La Universidad de La Habana tiene un enorme potencial científico en sus facultades, centros de investigación,¹ redes científicas,² programas, eventos, proyectos de colaboración, laboratorios, con el liderazgo de la Dirección de Ciencia y Técnica de la institución.

Sistema de Ciencia e Innovación de la UH



¹Centros innovadores en energía renovable, biomateriales, cuidado del medioambiente, nutrición y agricultura, biotecnología, salud y biomedicina: el Centro de Biomateriales, el INRE, el Centro de Productos Naturales, el Instituto de Ciencia y Tecnología de Materiales (IMRE).

²Entre ellas, la Red UH de Medio Ambiente, la Red de Biotecnología y Biomedicina.

Entre los resultados más relevantes obtenidos en los últimos años se señalan: más de treinta patentes logradas —entre cuatro y cinco patentes al año—, una amplia cartera de productos, servicios científico-técnicos y licencias, y más de un millón de pesos convertibles recaudados por concepto de consultorías, productos y servicios científico-técnicos.

Sin embargo, hay un elemento aún por desarrollar para articular y fortalecer este potencial: un *instrumento de interfase* que logre mover la mayor cantidad posible de resultados de investigación hacia la innovación, hacia proyectos I+D+i, y de ahí a la sociedad, las empresas, los gobiernos y a donde necesite el país.

Un área en la que se ha trabajado y obtenido resultados importantes ha sido la creación de *laboratorios conjuntos* que realizan investigaciones aplicadas en colaboración con empresas, y comprenden proyectos negociados entre la universidad y las empresas. En muchos casos, los laboratorios han surgido por un interés de las empresas de emplear el conocimiento producido por la universidad en proyectos de interés mutuo, que redunden en bien para la sociedad y el país.

Desde su concepción se han enfocado en obtener resultados, en algunos casos comercializables, que repercutan favorablemente en la economía cubana y en beneficios que puedan brindarse lo más rápidamente posible a la sociedad.

Existen veintisiete proyectos derivados de estos laboratorios conjuntos. Los principales se desarrollan con BIOCUBAFARMA: El primero se constituye de conjunto con el Centro de Inmunología Molecular (de BIOCUFARMA) y comprende cinco proyectos orientados al desarrollo de nuevas moléculas por vía química o biotecnológica para el tratamiento del cáncer. Un segundo laboratorio vincula a varios centros de BIOCUFARMA y a Síntesis Química de la UH en catorce proyectos dirigidos al desarrollo de nue-

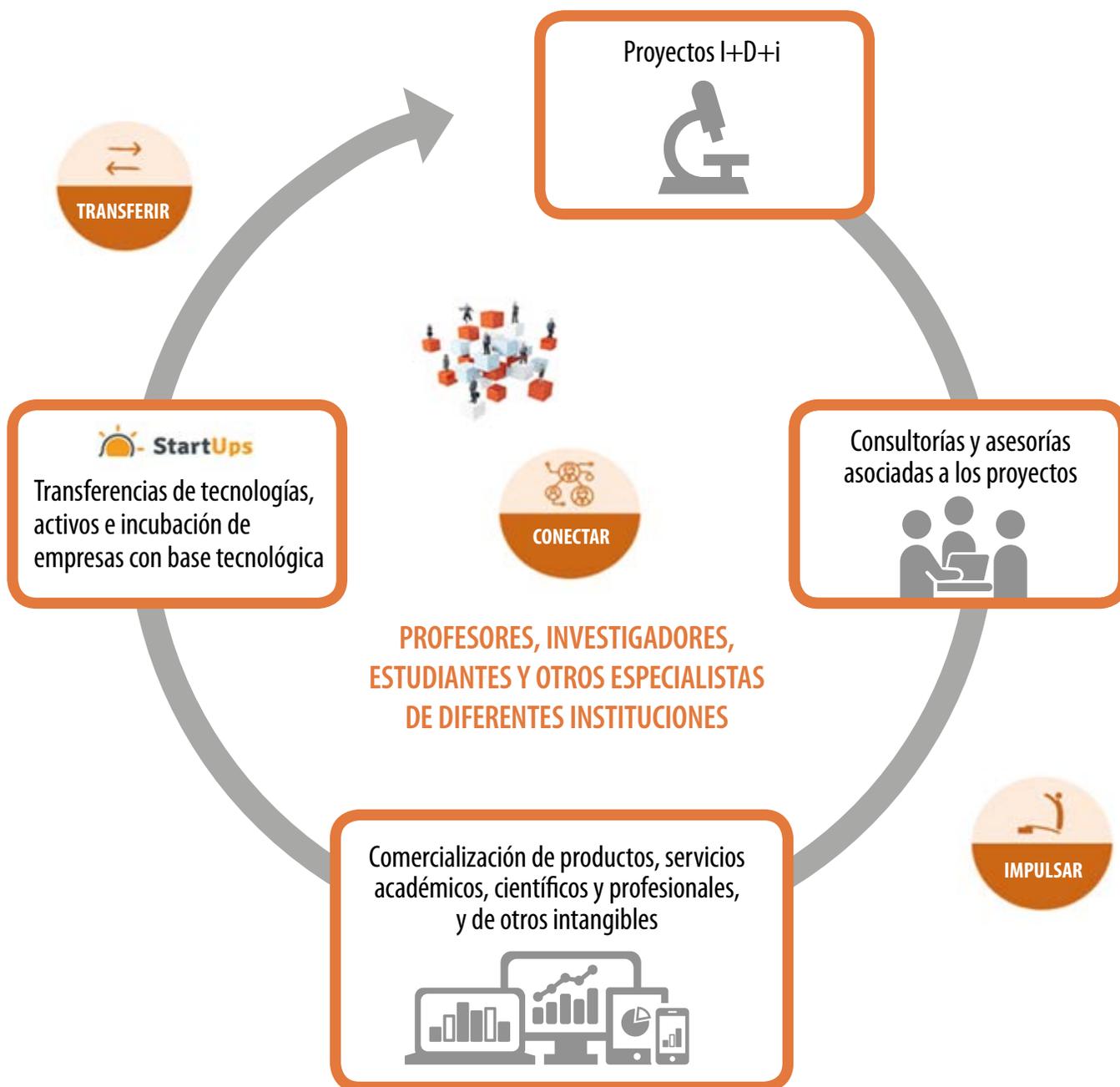
vas moléculas terapéuticas, la nanotecnología y la síntesis de nuevas moléculas. El último laboratorio involucra a la Empresa de Productos Farmacéuticos (AICA) de BIOCUFARMA con el Instituto de Farmacia y Alimentos (IFAL) de la UH en la realización de siete proyectos para el desarrollo y presentación de nuevas formulaciones farmacéuticas. Se cuenta además con un laboratorio conjunto entre la Unión Nacional Eléctrica (UNE) y el IMRE, dirigido al diseño y certificación de Sistemas Fotovoltaicos.

Otro de los instrumentos empleados en la UH para aumentar la influencia en los procesos de innovación y llevar los resultados a la práctica han sido las *incubadoras de empresas*.

INCUBA, la experiencia de la UH como incubadora de empresas, lleva casi tres años funcionando con buenos resultados. Cuenta con más de setenta participantes de dos centros de investigación y diez facultades, así como con cuarenta mentores. Ha logrado hasta la fecha veinticuatro equipos incubados, tiene una amplia difusión en las redes sociales y el reconocimiento internacional.

Por último, se presenta una de las tareas en las que se encuentra enfrascada la UH en este ámbito: la creación de un *centro de innovación*. Este surge ante la necesidad de contar con un ente que de forma consciente dirija la actividad de interfase entre la ciencia y la aplicación de sus resultados. El centro tiene por objetivo promover la innovación a través de la orientación de investigaciones científicas y tecnológicas hacia las necesidades de la sociedad y elevar el impacto del conocimiento en el sector productivo. Juega un rol como agente fundamental dentro del ecosistema de innovación, en aras de favorecer la fructífera interacción con el resto de los actores y el tránsito de los proyectos de investigación-desarrollo hacia las transferencias tecnológicas y la incubación de empresas con base tecnológica.

Centro de Innovación de la UH



Este centro de innovación —basado en la política aprobada en 2018 para la creación de parques científico-tecnológicos y la promoción de vínculos entre la universidad, las entidades de ciencia,

tecnología e innovación y las productivas y de servicios— tendría en su estructura: un consejo de gobierno, un comité de innovación, un foro constructivo, y cuatro áreas de trabajo.

Áreas estratégicas del Centro de Innovación de la UH



- El área estratégica, tendrá a cargo los procesos de planificación (planes de investigación, desarrollo y mercado), así como la conducción de las alianzas estratégicas y las relaciones institucionales.
- El área de desarrollo de productos realizará la coordinación y el apoyo de actividades para lograr nuevos productos, servicios y activos.
- El área de explotación de tecnologías, desarrollará los proyectos de I+D+i con empresas, los laboratorios conjuntos, los servicios científico-tecnológicos, la comercialización de productos, las patentes y licencias, las producciones cooperadas y la creación de *spin off* y de nuevos proyectos empresariales.
- El área de apoyo a la innovación desplegará la vigilancia competitiva, la generación de ideas

internas y externas, el fomento de la cultura de la innovación, la protección de los resultados, la infraestructura de servicios de validación experimental, la financiación y la gestión de la calidad.

En este centro laborarán entre quince y veinte especialistas, dedicados a crear, buscar y generar esa inter-

fase y trabajar en la estrategia orientada a lograr que los resultados de la ciencia lleguen a su destino final.

Este nuevo modelo de gestión de la ciencia hacia el que avanza la Universidad de la Habana brinda un referente aplicable a otras universidades del país y a sus procesos de gestión de la innovación y emprendimiento.

Gestión del desarrollo local desde la articulación de actores de la academia, empresas públicas y gobiernos locales

Juan Carlos Díaz Macías



Máster en Alta Dirección de Instituciones Sociales

Coordinador del Área de Programas Multilaterales y Desarrollo Territorial, del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FA-MSI), España

Reflexiones sobre algunas cuestiones relevantes para los procesos de descentralización, desarrollo local y articulación de actores se comparten a continuación. Algunas son de carácter teórico; otras, ancladas en la práctica general y en la experiencia andaluza.

El territorio

La *concepción política del territorio* es, sin duda, un aspecto clave en los debates sobre descentralización y desarrollo local. Las estrategias de desarrollo, o mejor, las políticas de desarrollo, responden a qué se entiende por territorio. Ello determina el modo de actuar en términos políticos: cómo se reconocen y articulan las relaciones entre las instituciones públicas, la sociedad civil y el resto de los actores sociales; qué papel se otorga a la gestión de los recursos básicos como el agua, la energía o los residuos; cómo se impulsan los recursos endógenos; cómo se orientan los presupuestos y financian las actividades; entre otras cuestiones.

El territorio, más allá de su definición como espacio geográfico, es, ante todo, un lugar donde se construye institucionalidad, donde tienen lugar las prácticas sociales y las personas se relacionan y conviven. El territorio no es solo una dimensión espacial o geográfica, sino también una *realidad construida*, o mejor, una *realidad en construcción*, edificada por los actores que lo habitan, condicionada por factores y dinámicas globales y que se encuentra en permanente transformación.

Considerar el territorio como realidad construida vuelve a poner el acento en la condición política del mismo. El territorio resulta también un *espacio conflictual*, tanto como espacio político como lugar de convivencia. Profundizar en temáticas como *descentralización, desarrollo local y poder*, devela en gran medida las relaciones de poder y en cómo estas determinan las políticas y estrategias de desarrollo. Por tanto, asumir el territorio como *espacio político conflictivo* —a pesar de resultar una definición tautológica— implica disponer de sistemas, procedimientos e instrumentos que faciliten la negociación y el acuerdo.

El reconocimiento del territorio como espacio en construcción, caracterizado por el conflicto y la consecuente necesidad de establecer acuerdos entre actores con intereses diversos, hace énfasis en el diálogo y la participación como eje central de intervención. En este sentido, rehúye de planteamientos generados “desde arriba”, promovidos por instituciones “expertas”, grupos mediáticos, *Think Thanks*, y otras organizaciones que, ignorando el carácter contingente de las prácticas sociales, elaboran su relato desde un supuesto conocimiento técnico, natural y universal que, casualmente, se corresponde con un discurso político prevalente desde hace algunas décadas a nivel global.

El territorio, en su dimensión de espacio relacional y político, abierto a la innovación, al debate y a la crítica, *es un entorno generador de conocimiento y un espacio de aprendizaje y compromiso colectivo*. En este sentido, ninguna entidad u organización, de manera aislada, puede atribuirse la capacidad de generar riqueza, actividad económica, innovación o empleo. Por el contrario, es la medida de la corresponsabilidad y el compromiso entre los actores el elemento fundamental para la determinación de los niveles de cohesión social.

En resumen, se propone una concepción del territorio como el espacio donde las personas se relacionan, organizan y configuran sus prácticas culturales y sociales; generador de recursos y conocimiento; de valorización de las dinámicas de innovación y coo-

peración; de naturaleza conflictual y variable, que precisa de instrumentos para la negociación, la toma de decisiones y la corresponsabilidad entre actores; y de aprendizaje continuo, que exige la mejora de capacidades y el fortalecimiento de las instituciones.

Diversos procesos globales y generalizados en los últimos años —como la financiación de la economía, la globalización de los mercados financieros, la desregulación de los mercados de trabajo, la privatización de empresas públicas y la progresiva desaparición de los estados de bienestar— han incidido sobremanera en los entornos locales. Estas dinámicas suelen quedar fuera de los debates sobre desarrollo territorial; sin embargo, existen otras que lo condicionan y afectan, y que vale la pena destacar. Entre ellas:

- Un *reconocimiento creciente de lo local*, que genera estrategias globales como la localización de los ODS.
- *La ciudadanía como sujeto político*, que reclama mayor protagonismo en la gestión de los recursos locales y demanda mayor participación en la toma de decisiones relativas a la política local.
- Los procesos de *descentralización política y administrativa* que se generalizan a nivel mundial; si bien aún son limitados en cuanto a la cesión de competencias y recursos de los Estados hacia los gobiernos regionales y locales, en particular, hacia estos últimos —las transferencias de financiación y recursos hacia las ciudades y los pueblos por parte de los Estados nacionales es y seguirá siendo una de las principales reclamaciones de los territorios para hacer frente a las demandas y necesidades de la ciudadanía.
- El incremento de la *presencia de la política local en la escena internacional*, con la representación cada vez mayor de los gobiernos locales en redes de intercambio y de acción global —son muchos ya los gobiernos locales con departamentos de relaciones internacionales—, lo que les otorga mayor capacidad de incidencia política también a nivel nacional.

- La *proliferación y difusión de iniciativas locales*, en ámbitos como la economía social y solidaria, la economía circular, la economía colaborativa, la producción y el consumo sostenible, entre otras, que se hacen “virales” gracias a la facilidad de comunicación de la actual tecnología y provocan nuevas propuestas económicas y culturales entre actores de diversos territorios. Todo ello, genera la configuración de una red global de redes de ciudades y actores locales en un nuevo espacio comunicativo que facilitan las redes sociales y las TIC.
- El aumento significativo de *la movilidad humana y los procesos migratorios* —derivados de una amplia gama de factores: económicos, políticos, ambientales—, que convierte a las ciudades en espacios dinámicos y llenos de diversidad, y demanda que se atiendan nuevas necesidades tanto de la población de acogida o de tránsito como de la residente.

Estas dinámicas, unidas a la necesidad garantizar la sostenibilidad ambiental de los espacios locales y potenciar los nuevos modelos de producción y consumo sostenible que en este ámbito se concretan, asignan mayores niveles de responsabilidad a las ciudades y territorios en la búsqueda de soluciones técnicas y políticas.

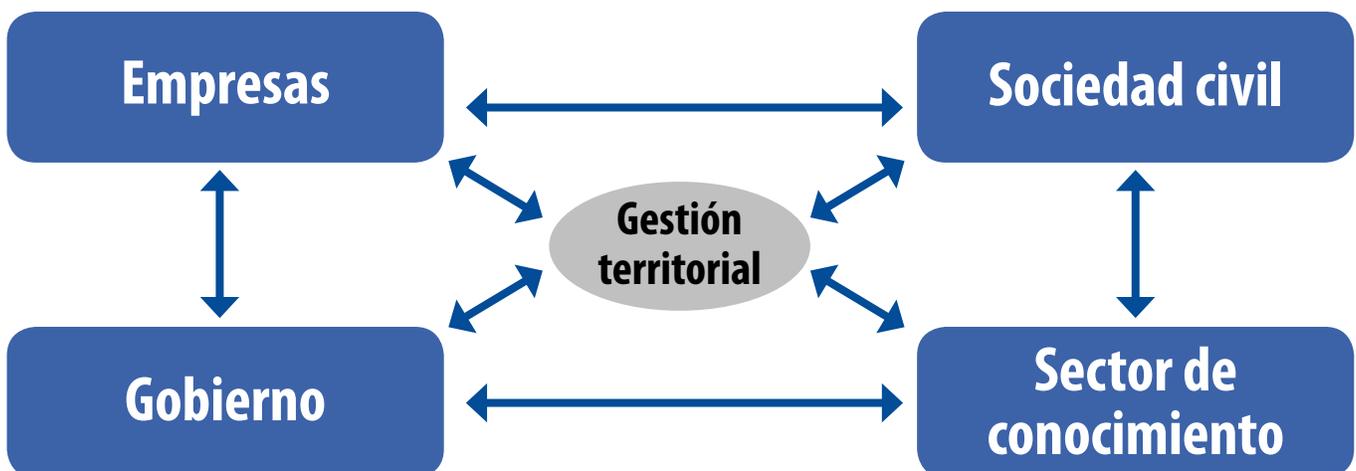
Por tanto, es lógico que se promuevan agendas y estrategias consensuadas internacionalmente, que están teniendo importante incidencia mediática y política, como la Agenda 2030 y los compromisos de localización de los ODS, la Nueva Agenda Urbana o la consolidación de redes globales como la de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), entre otras.

En un escenario global como el descrito y en el marco de procesos de descentralización política y administrativa es natural que se exijan los procedimientos y competencias legales oportunas, los marcos jurídicos necesarios y los recursos financieros y económicos suficientes para tener la capacidad de planificar y ejecutar acciones orientadas y gestionadas desde instancias locales y por actores locales. Parece inevitable, por tanto, que en los próximos años se incrementen las demandas hacia los estados de mayores recursos y competencias por parte de los gobiernos locales en buena parte de países y regiones.

Los actores territoriales

Según el enfoque territorial planteado, la *articulación de actores* es un elemento esencial en la configuración de las estrategias de desarrollo. El gráfico siguiente ilustra la denominada *cuádruple hélice*, donde se representan los actores que se consideran claves en el territorio y las relaciones que entre ellos se establecen.

El enfoque de las cuatro hélices



Sin embargo, esta figura no recoge con claridad las relaciones de alianzas, confrontaciones o poder entre los actores. Estos aparecen representados con un mismo tamaño y formato —como si tuvieran el mismo peso político o institucional—, con unas flechas iguales que van de acá para allá, en una falsa relación de equilibrio comunicativo multidireccional que no pone de manifiesto las relaciones reales de dependencia, desequilibrio, conflicto o influencia entre los actores.

Tampoco refleja cuál es la posición de cada uno de los actores en el marco institucional del territorio: qué contexto de comunicación existe en el mismo, qué emisores privilegiados están generando discursos dominantes, qué cuentan los medios de comunicación de cada uno de ellos y de sus relaciones mutuas.

La interacción entre actores es fundamental, del mismo modo que lo es garantizar que dicha interacción sea equilibrada, que estén reconocidos todos los actores y que todos cuenten con la posibilidad de exponer su situación y participar en la toma de decisiones en condiciones de igualdad. *La gobernanza local implica, por tanto, garantizar el espacio para el discurso y la representación, y asegurar la corresponsabilidad entre los actores, aun cuando entre ellos existan intereses diversos y dispongan de diferentes recursos. Esta relación es la que permite generar conocimiento y transformarlo en innovación, así como impulsar la cohesión social.*

La innovación es otro de los pilares fundamentales del desarrollo, que depende de la capacidad para introducir invenciones al interior de la base productiva y del tejido empresarial de un territorio. Como señala Francisco Alburquerque,¹ las innovaciones tecnológicas no se generan en el vacío, sino que son parte de las transformaciones sociales e institucionales que se dan en el territorio. Por ello,

¹F. Alburquerque. "El enfoque del Desarrollo Económico Local" en serie, *Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*, OIT, Buenos Aires, 2004

es medular entender la innovación tecnológica en su sentido más amplio, incluyendo los cambios e innovaciones sociales que la acompañan y la hacen posible.

Una política de innovación eficiente debe atender al entorno general en el que se desarrolla, lo que va más allá de la política científica (orientada a la creación de conocimiento) y la política tecnológica (destinada a la explotación industrial del conocimiento). De esta forma, la acción pública lleva a cabo determinadas funciones claves, como facilitar la articulación e implementación de iniciativas innovadoras mediante la prestación de apoyo técnico y financiero al proceso de innovación con la introducción de un marco regulatorio y legal adecuado y la financiación de la capacitación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Este tipo de política destaca la importancia del conocimiento mutuo y de los procesos de aprendizaje entre los diferentes actores (empresas, universidades, centros tecnológicos, etc.), e incorpora el concepto de capital social, que emerge de la interacción entre actores e instituciones.

El desarrollo de políticas de innovación requiere identificar los actores, generar espacios de encuentros operativos y fortalecer los compromisos de cooperación y corresponsabilidad. Una relación fundamental entre actores, ampliamente destacada —y demandada—, es la que se establece entre la administración local, la universidad y las empresas. Sin embargo, no siempre está suficientemente articulada.

En Andalucía, uno de los principales retos de la academia es vincular su actividad científica e investigadora al sector productivo, de modo que se articule un proceso de retroalimentación capaz de impulsar la innovación en el sector empresarial, al tiempo que progresa la investigación aplicada. La falta de vínculos amplios y estables entre universidad-empresa y la carencia de financiación para proyectos con este fin, son los principales problemas de las universidades andaluzas para impulsar

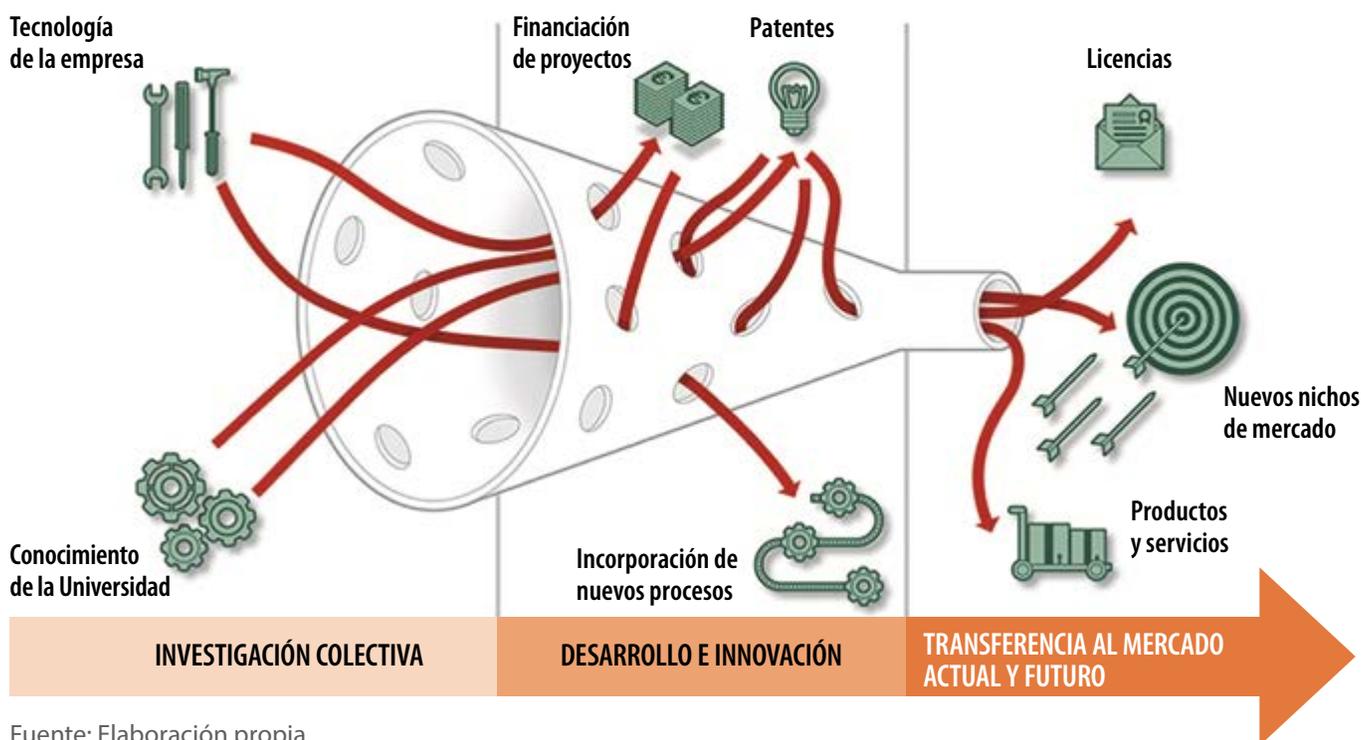
actividades empresariales, iniciativas emprendedoras, compañías *spin-off*.

Para superar este reto, se han puesto en marcha diferentes mecanismos: asociaciones o fundaciones universidad-empresa, *startups* promovidos por departamentos universitarios, acuerdos de colaboración específicos, entre otros. Son muchas las universidades que cuentan con organismos para la transferencia de innovación y conocimiento, en

particular las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI).

Estas oficinas, surgidas desde los años ochenta, tienen el objetivo de vincular la investigación que se desarrolla en las universidades con la actividad productiva de las empresas. Para ello, establecen acuerdos con agentes externos, al tiempo que impulsan emprendimientos y facilitan los primeros pasos para el desarrollo de iniciativas empresariales.

El sistema de innovación abierta



Fuente: Elaboración propia.

Desde estas entidades se gestionan patentes y se ayuda a los investigadores a implementar iniciativas que, en colaboración con otros actores, promueven inversiones para la generación de servicios y empleos, a partir de compañías *spin off*, que cuentan con la aportación de capital de empresas privadas y fundaciones tanto públicas como privadas. Sin embargo, son aún limitados los proyectos que dan salida a la tecnología desarrollada en los laboratorios universitarios o que impulsan proyectos con posibilidades de convertirse en negocios. A pesar de los beneficios de las alianzas entre universidad y el sector privado para transferir

tecnología y talento, la colaboración dista de ser fluida y evidencia la disparidad entre unas entidades con modos de hacer distintos. Aspectos organizativos y culturales que se suman a la necesidad de recursos para abordar lo que debería ser una relación mucho más intensa y complementaria.

En definitiva, en muchos territorios andaluces, aún continúa siendo escasa la relación entre las universidades y las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, de modo que el discurso compartido de la necesidad de establecer vínculos de colaboración no ha alcanzado todo su potencial.

Los modelos de articulación y planificación en el territorio

A lo largo de las últimas décadas se pueden identificar, al menos en el ámbito europeo y también en algunos países de América Latina, tres tipologías o modelos en la conceptualización de los procesos o estrategias de desarrollo. Todas ellas parten de criterios comunes en mayor o menor medida: la *corresponsabilidad* entre los actores, la necesidad de *participación* activa y comprometida de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, la configuración de *estrategias planificadas y compartidas*, entre otros.

Sobre la base de estos criterios comunes, los modelos han evolucionado, y se clasifican en:

- Modelo de primera generación, orientado fundamentalmente hacia objetivos y resultados de rédito económico como finalidad casi exclusiva. Las estrategias tienen por objeto el crecimiento económico y la generación de riqueza en el territorio sobre la base de la identificación de proyectos específicos, habitualmente de carácter productivo y empresarial, casi siempre con un enfoque sectorial y liderazgo cooperativo.
- Modelo de segunda generación, que parte de un tipo de planificación del desarrollo más orientada a las personas, al desarrollo humano. El objetivo de generación de riqueza y crecimiento económico sigue siendo fundamental, pero es la cohesión social el elemento central que orienta las políticas, y la ciudadanía el centro de atención en las estrategias programadas. Este modelo incorpora al proceso de desarrollo diversas formas y estructuras de gobernanza multinivel con cierto carácter de estabilidad y no solo como instrumentos esporádicos de gestión o de participación. Se prioriza la incorporación en la planificación y desarrollo de proyectos de elementos intangibles y vinculados a la generación de valor añadido y de conocimiento como fuente clave para incrementar el

capital social, desde un enfoque territorial y liderazgo democrático.

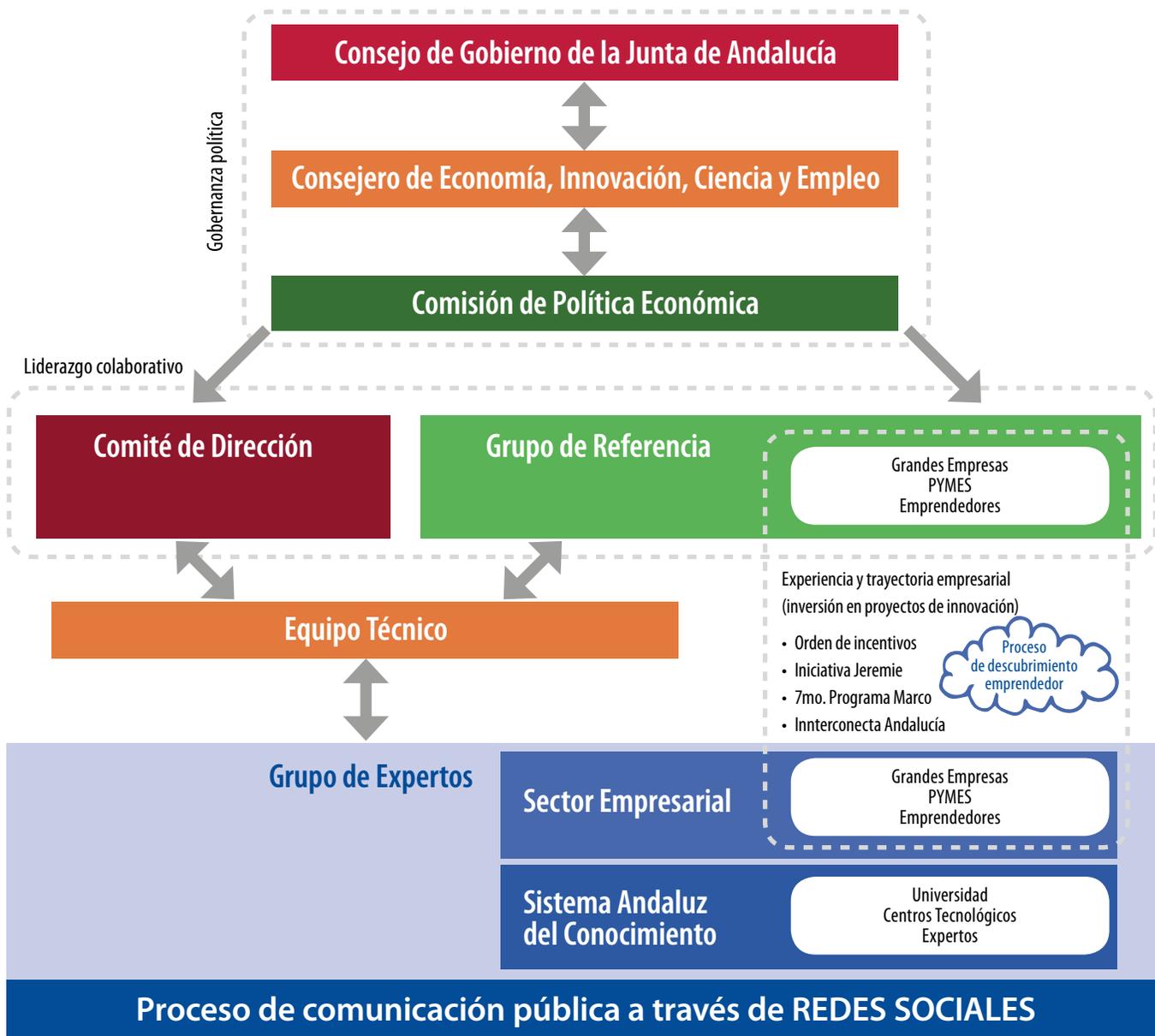
- Modelo de tercera generación, orientado al desarrollo de estrategias compartidas y de influencia política a nivel internacional. El foco de las estrategias de desarrollo se sitúa en la contribución a la sostenibilidad global desde una gobernanza multinivel con incidencia política, a través de la aportación en redes nacionales e internacionales y de la implementación de medidas integrales y sostenibles, con la participación mucho más activa e innovadora del conjunto de la sociedad local.

No se trata en ningún caso, de una evolución lineal y progresiva de modelos alternativos de desarrollo local, en su sentido teleológico, de manera que tras el primer modelo se haya mejorado el proceso hacia un segundo y, luego, un tercero más avanzado. Al contrario, estos modelos, con todas las variantes que puedan encontrarse, conviven en los territorios y en el tiempo. Tampoco es posible afirmar que un modelo sea mejor o preferible a otro. A veces a un territorio le puede ser útil o eficaz una planificación con base en proyectos que relancen una actividad económica específica, y otros tal vez requieran intervenciones más integrales y persistentes en el tiempo.

En Andalucía se pueden destacar diferentes ejemplos de intervención en materia de desarrollo local en este sentido:

La Estrategia de Especialización Inteligente de Andalucía, basada en criterios de planificación territorial definidos por la Unión Europea (la denominada RIS3), responde a un modelo aplicado de intervención promovido por el gobierno regional, que pretende orientar la política económica y movilizar las inversiones públicas y privadas a partir de la identificación de los puntos fuertes y débiles en el territorio, e involucre de manera activa la universidad y el conjunto de agentes económicos en el sistema de planificación.

La estructura del Sistema de Gobernanza de la RIS3 Andalucía

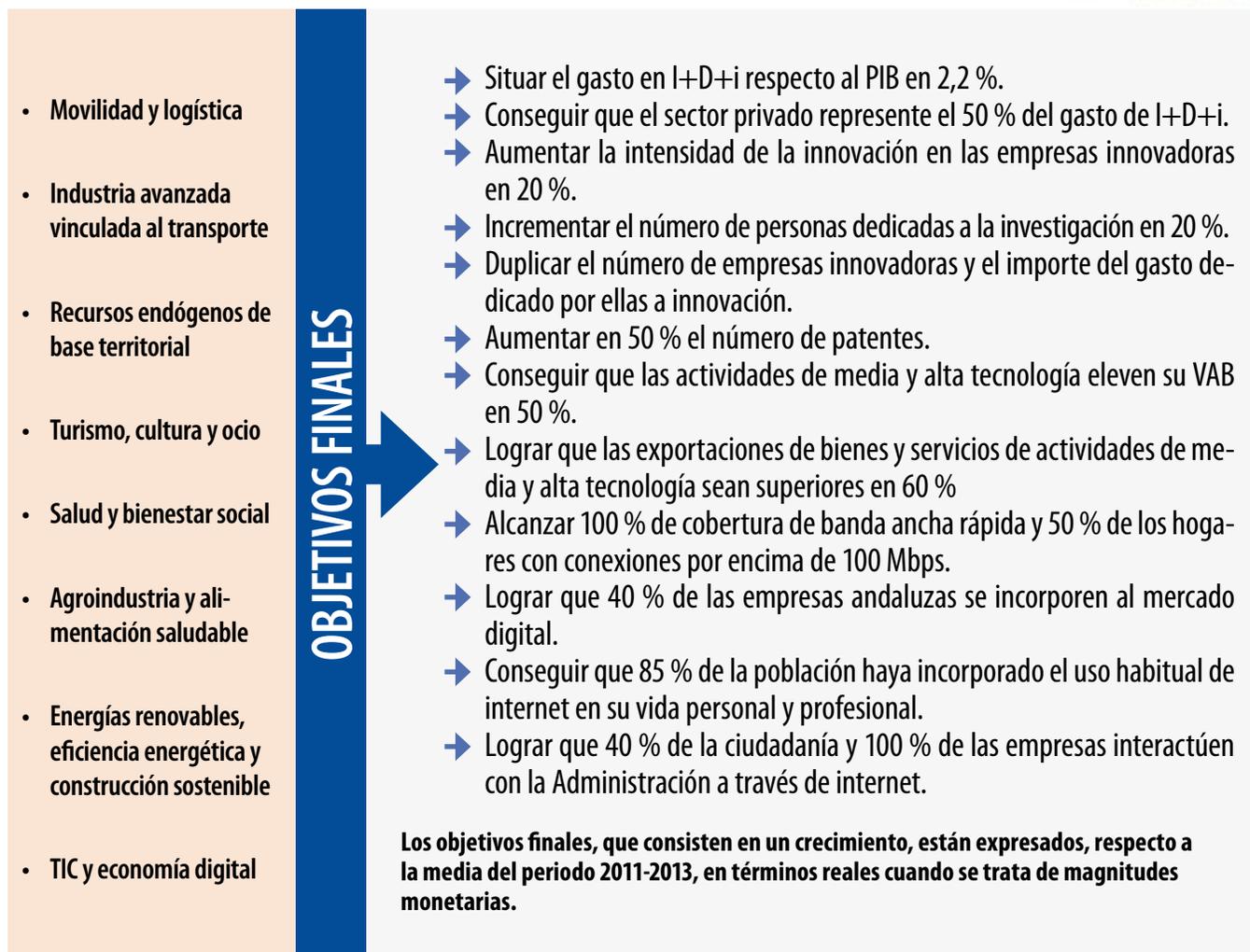


Se trata de un modelo muy cercano a los definidos como de primera generación, con un lugar destacado para el grupo de expertos, el sector empresarial y el sistema de conocimiento, representado por la universidad. En este sistema de gobernanza no están presentes otros posibles actores, como los agentes sociales, los sindicatos, la sociedad civil organizada o los propios gobiernos locales. Tampoco dispone de un sistema estable de gobernanza que acompañe el proceso.

En definitiva, es una estrategia que identifica aquellas ventajas que se entienden como más

competitivas para un territorio, de manera que se movilicen los recursos disponibles en un tipo de planificación muy sectorial, con la intención de impulsar los sectores productivos que resultan más competitivos. Estos sectores en el caso andaluz, son: la salud, el turismo, la cultura del ocio, las tecnologías y las energías renovables. La Estrategia establece objetivos cuantitativos en términos de innovación, incorporación de tecnología en las empresas o nuevas empresas que se crean, entre otras.

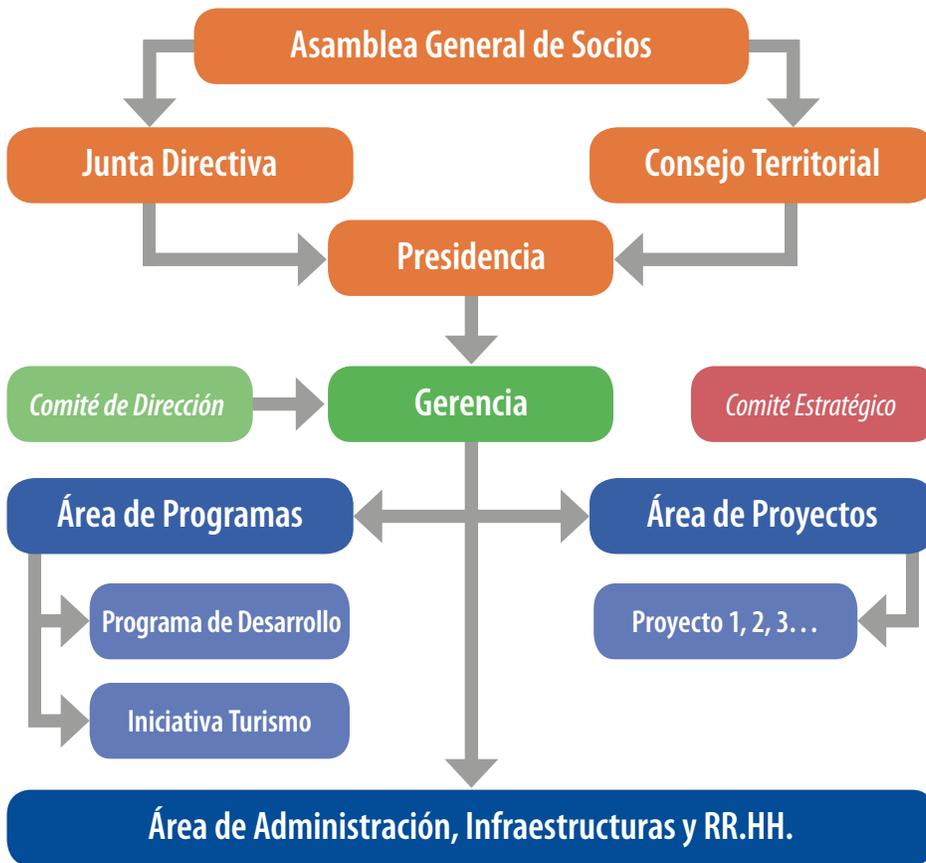
Prioridades de especialización en Andalucía



Un modelo diferente de desarrollo territorial es el que implementan los Grupos de Desarrollo Rural. En las actuales dinámicas de creciente urbanización, resulta crucial que el mundo rural —al igual que las personas— no quede atrás. En las iniciativas de desarrollo rural en la región de Andalucía, se encuentra un sistema de gobernanza mucho más estable, permanente y articulado, con instrumentos de gobernanza específicos, como la asamblea general de socios —donde participan todas las entidades del territorio—, una junta directiva para la gestión de su plan estratégico y un equipo técnico para poner en marcha los diferentes proyectos aprobados por los órganos directivos, donde se da una participación activa de los actores del territorio.

Son estos actores, a través del sistema de gobernanza comentado y de los canales de participación establecidos, quienes deciden, entre otras cuestiones, qué proyectos empresariales, culturales, sociales o ambientales se cofinancian en el territorio. El punto débil en esta iniciativa es su financiación. El programa general está cofinanciado por la Unión Europea y el Gobierno de Andalucía, y cuando los periodos de programación de la Unión Europea cambian de ciclos presupuestarios, el modelo se derrumba hasta que los recursos se ponen de nuevo a disposición del programa. Realmente, es una vía de financiación del mundo rural alimentado por la política agraria común de la Unión Europea, pero escasamente sostenible en términos de financiación.

Los Grupos de Desarrollo Rural y el enfoque Leader



Enfoque Leader:

- Estrategias zonales de desarrollo local
- Enfoque ascendente
- Asociaciones públicas y privadas locales: grupos de acción local (GAL)
- Facilitar la innovación
- Actuaciones integradas y multisectoriales
- Conexión en redes
- Cooperación

La financiación es, sin duda, un elemento clave en las dinámicas de desarrollo y condiciona significativamente los modelos de gobernanza. Desde el punto de vista de los gobiernos locales y regionales, destinar recursos públicos a impulsar modelos participativos de gobernanza define un tipo de política. Surge entonces una cuestión básica que no siempre es compartida: el impulso a las políticas de desarrollo local por parte de los poderes públicos, y la financiación que lleva pareja, parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades y desequilibrios en un territorio. Esto, que parece obvio, no siempre es considerado como punto de partida entre los actores políticos, como tampoco lo es el reconocimiento de que estas desigualdades generan efectos negativos en el territorio.

El reconocimiento de la desigualdad real como fuente de desequilibrio y los efectos negativos que esta situación conlleva, posibilita la puesta en

marcha de iniciativas que permitan alterar dicha situación desde la intervención pública, de modo que la actuación de los gobiernos locales ayude a alcanzar mayores niveles de equidad en los territorios. Se parte entonces del convencimiento de que el crecimiento solo es válido si, a su vez, contribuye a la equidad y la cohesión social. Por tanto, será la visión política la que determinará las estrategias de desarrollo que se promuevan.

En definitiva, el enfoque territorial permite movilizar los recursos endógenos, en el marco de una estrategia compartida e impulsada por los gobiernos locales, para asegurar el crecimiento económico sostenible y garantizar la cohesión social. Para ello, se gestionan recursos públicos básicos, se impulsan sinergias y se promueven modelos de gobernanza que aseguren la participación, el equilibrio y la responsabilidad de los actores en un entorno de intereses divergentes en comunidades diversas.

El enfoque territorial impulsa políticas orientadas al bien público a través de la gestión de recursos básicos, el desarrollo de instrumentos de planificación estratégica, la elaboración de presupuestos participativos, la integración de políticas rurales y urbanas, los sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, la aplicación de políticas de igualdad y equidad, el impulso de dispositivos de gobernanza, la participación en espacios internacionales y redes globales, entre otras líneas de acción. En su desarrollo, define políticas de innovación social, de participación ciudadana y de corresponsabilidad entre actores, en línea con

los grandes objetivos globales —la Nueva Agenda Urbana, la localización de ODS—. En definitiva, el enfoque territorial es un proceso de innovación social orientado a la cohesión de toda la ciudadanía: *para que nadie quede atrás*.

Finalmente, la cuestión central se reduce a saber si se es capaz de asegurar que, dentro de veinte, de cuarenta años, los niños seguirán pescando en el Malecón de La Habana o en el Campo del Sur de Cádiz. Siendo así, se habrá alcanzado el principal reto de la política local, porque es la persona, conviviendo en un entorno de progreso y de igualdad, tanto el objeto como el sujeto de las políticas de desarrollo.



Dice Machado, poeta andaluz de la Generación del 98, es sus muy conocidos versos: “... caminante no hay camino, se hace camino al andar... al andar se hace camino, y al volver la vista atrás se ve la senda que nunca se ha de volver a pisar. Caminante no hay camino, sino estelas en la mar...”.
Estelas en la mar.



Sobre el rol de las universidades en los procesos de desarrollo territorial

 Las universidades cubanas, como nunca antes, tienen un rol protagónico en la transformación de la realidad económica y social de los territorios. Es un actor que ha acompañado y está presente en toda la evolución del desarrollo local en Cuba. (CARLOS CÉSAR TORRES)

 Las universidades cubanas tienen en su herramienta de Dirección por objetivos, un objetivo específico que institucionaliza su rol en el desarrollo local, refrendado en cada uno de los criterios de medidas trazados con este fin. (ENRIQUE CAPDEVILA, Universidad de Guantánamo)

 La universidad debe seguir cumpliendo con el encargo de anticiparse a los procesos, mediante la evaluación, el pronóstico y la propuesta, independientemente de que se le escuche o no. La universidad cubana debe tener capacidad de poner a dialogar la política con la ciencia, pero a partir de que la ciencia se adelante a los procesos y no que refrende las decisiones. (ANTONIO AJA, CEDEM)

 No solo debe adelantarse a los procesos, sino que debe garantizar otra función importante: la de construir conocimiento. (PABLO COSTAMAGNA)

 No siempre la universidad encuentra la comprensión necesaria desde el gobierno sobre lo que ella quiere abordar o

cómo quiere colaborar. A veces depende del área de conocimiento o del tipo de problemas en los que involucrarse y cooperar, que tocan aspectos sensibles de la institucionalidad local. La universidad debe ganar en capacidad de diálogo con el gobierno, pero no dejar de enunciar y poner sobre la mesa los problemas, si no, no tiene sentido que la universidad se involucre en estas tareas. (ÁNGELA GÓMEZ, Facultad de Derecho de la UH)

 Un ejemplo de trabajo integrado entre la universidad y el gobierno se encuentra en la experiencia del municipio holguinero de Urbano Noris, iniciado en 2015. Este tuvo el propósito inicial de identificar de manera conjunta las características y dificultades demográficas de dicho municipio, y derivó en la realización de un conjunto de proyectos de investigación para orientar acciones en el territorio de mitigación o erradicación de las dificultades encontradas. (ARELYS MORA, CEDEM)

En la experiencia de Urbano Noris ha participado una familia de instituciones provinciales, nacionales e internacionales: agencias de las Naciones Unidas, el CEDEM, la Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey, entre otras. Toda esa confluencia de esfuerzos, de conocimientos, de capacidades, también ha tenido sus retos y ha topado con dificultades para impactar en toda su amplitud en el territorio cuando las acciones promovidas han mantenido una lógica vertical. (LUIS ORLANDO AGUILERA)

Sobre la articulación de los actores en los procesos de innovación y desarrollo territorial

¿Cómo lograr la riqueza de construcciones en cada uno de los territorios, para sus procesos de gestión estratégica del desarrollo local? (Jesús Rey, Grupo de Desarrollo Integral Territorial del Gobierno provincial de Cienfuegos)

La primera recomendación es construir espacios de diálogo para encontrar la solución colectiva, mezclados con éxitos de corto plazo que alimenten el proceso. Es imposible dar una receta, se iría en contra del pensamiento situado, del planteamiento de que el desarrollo territorial lo hacen sus propios actores. La otra recomendación es la acción y la reflexión continua, con un conjunto de actores con capacidad de ampliar esta gobernanza. Es diálogo para la acción, un diálogo que incluya el conflicto, que en muchas ocasiones se esconde bajo de la alfombra. La construcción y el manejo

de los conflictos es lo que fortalece los procesos. ¿Cómo lograr que los gobiernos soliciten, pidan procesos de acompañamiento? El diálogo de nuevo, el diálogo situado. (PABLO COSTAMAGNA)

Para lograr que esas agrupaciones, estos espacios de articulación funcionen, haría falta dos cosas, según Jürgen Habermas: que estén todas las personas e instituciones, que deben estar —que no siempre ocurre—, y que todas tengan la misma capacidad de utilizar la palabra, es decir, que tengan las mismas condiciones, la misma información, la misma capacitación. Ello requiere que haya un proceso de facilitación que asegure que todos los actores tengan la palabra en las mismas condiciones, y que haya también la voluntad política de que eso ocurra. (JUAN CARLOS DÍAZ)

En el esquema de quintuple hélice está la comunicación como una de las dimensiones más necesarias en los procesos de desarrollo. Es clave que la



gente se entere de lo que se está haciendo, tanto de las transformaciones en curso como de los orígenes para que participe. (LUIS ORLANDO AGUILERA)

La comunicación y la informatización son variables que no se pueden perder de vista; permiten cerrar el ciclo con el monitoreo y la evaluación del desarrollo local. (CARLOS CÉSAR TORRES)

 ¿Qué se puede hacer para innovar institucionalmente, para tener verdaderamente un ecosistema y una alianza entre todos? ¿Qué espacio permitiría esta integración e innovación institucional? (TATIANA DELGADO, UIC)

Se propone una fórmula flexible, adecuada a cada contenido. No está maduro el escenario para pensar/crear este tipo de espacios donde todo ese ecosistema de actores esté. En la etapa actual se necesita fomentar y promover experiencias de desarrollo local desde fórmulas cada vez más integrales, pero aún es insuficiente. Los grupos municipales de desarrollo local, donde supuestamente debía estar todo ese ecosistema de actores, fue una experiencia promovida en Cuba que lo intentó, pero no lo logró sostenerse. (CARLOS CÉSAR TORRES)

En el esfuerzo por ganar en este tipo de espacios e institucionalizarlos emerge una alerta sobre la burocratización excesiva de los esfuerzos para expandir la cultura del desarrollo territorial y los costos de transacción que estas estructuras pueden generar. Desde la perspectiva del desarrollo territorial, nada sustituye la labor de concertación, de conciliación y de coordinación. Por otra parte, si bien es significativo impulsar desde arriba, desde las estructuras establecidas, es sumamente importante reconocer los liderazgos —en ocasiones informales— existentes en los territorios, en los barrios. Hay experiencias interesantes que han logrado proyectos de desarrollo con enfoques de responsabilidad social promovidas por líderes no formales. Estas hoy nuclea a un barrio o consejo popular completo y lo han convertido en destino, en referencia importante para el desarrollo terri-

torial. Le han agregado valor a su territorio. (JUAN TRIANA, economista)

El desarrollo local en Cuba ha avanzado en el ámbito práctico, pero necesita de unos mínimos básicos de instituciones y normativas para que el proceso pase de ser un conjunto de valiosas experiencias aisladas y un movimiento basado en la voluntad y buena intención de los gobiernos, a un modelo que logre complementar la estrategia de transformación del país y su modelo de desarrollo. Esos mínimos de institucionalidad a nivel territorial y de normativas jurídicas son básicos para que los municipios se fortalezcan en materia de competencias, funciones y posibilidades para el desarrollo de políticas, programas y proyectos. (CARLOS CÉSAR TORRES)

Existe un ámbito donde las universidades, los gobiernos locales y las empresas deben hacer una apuesta clara por la innovación y la cooperación: el de los servicios públicos. Hay servicios orientados a recursos básicos —como los servicios sanitarios, de gestión de agua, de energía, de garantía alimentaria—, donde debe haber una apuesta clara por fortalecerlos desde los gobiernos locales, desde la universidad, desde las empresas públicas, y de aprender a gestionarlos mejor para lograr una mejor calidad y eficacia en la prestación de los mismos. (JUAN CARLOS DÍAZ)

 ¿Cuáles son las relaciones entre GEDEL y CADEL de Pinar del Río? ¿Cuáles son los procesos de innovación que logra dinamizar el proyecto CADEL? (DARIEL DE LEÓN, Delegación Provincial de CITMA de Matanzas)

GEDEL y CADEL son innovaciones institucionales desde su propia concepción e implementación. GEDEL tiene la función de asesorar el gobierno del municipio en el diseño de políticas públicas, establecer mecanismos de coordinación y fomento de proyectos y programas de desarrollo territorial, es decir, tiene una función de gobierno. CADEL, por su parte, no tiene formato institucional, es tan solo un proyecto donde, de manera colaborativa, confluyen actores de gobierno y del sistema empresarial estatal y no

estatal en función de la presentación de solicitudes de capacitación, asesorías, servicios de consultoría en los procesos asociados al desarrollo local. Este centro sirve como especie de interface entre los profesionales que están en el ámbito de las instituciones, de los espacios de la universidad, incluso en otros centros de investigación científica, para satisfacer esas demandas de innovación que surgen desde los diferentes sectores. CADEL trabaja en varios productos asociados a la planificación y gestión del desarrollo local a nivel de estrategias, de programas y proyectos de desarrollo. Fomenta además la transferencia de tecnologías y sirve de conector entre las instituciones con los procesos de transformación y transferencia en general. (CARLOS CÉSAR TORRES)

Sobre los emprendimientos sociales y la economía social y solidaria



¿Cuáles serían las lecciones, buenas prácticas y próximos pasos para lograr conectar esa fuerza que es el emprendimiento

social con los procesos de desarrollo territorial? (YARBREDIS VÁZQUEZ, CEDEL)

La cultura del emprendimiento no es exclusivo del sector privado cubano; aplica a todos los actores económicos estatales no estatales. De hecho, debería ser de todos, incluso a nivel de la capacidad de innovación social que debe desatarse aún más en el país. La cultura emprendedora debe formarse, no solo en programas a nivel universitario sino incluso desde edades más tempranas. Debe promoverse la formación de una cultura emprendedora a nivel social, y que no sea solo cuando se es empresario y va a hacerse un proyecto. Las instituciones, los programas curriculares deben incorporar determinadas herramientas para fomentar esa cultura de la innovación, de la creatividad y del emprendimiento. (CARLOS CÉSAR TORRES)

En ese enfoque abajo-arriba, concurren iniciativas innovadoras que aportan soluciones a muchos

de los gravísimos problemas que tienen las ciudades y sus actores locales. Entre ellas, iniciativas de economía social y solidaria, cooperativas de gestión, de consumo y comercio justo, iniciativas de autoproducción de energías renovables, de comercio de cercanía, que están revolucionando en gran medida los territorios. Gracias a las tecnologías de la comunicación, estas son fácilmente replicables, además porque se caracterizan por no necesitar grandes recursos, muchas con un enfoque basado en la economía social. (JUAN CARLOS DÍAZ)

La filosofía de la economía social y solidaria en el contexto cubano, llamado a la alianza estatal, privada y cooperativa, es un elemento importante, estratégico. Por ejemplo, la empresa de servicios profesionales, técnicos y del hogar en Pinar del Río está empezando a recuperar áreas productivas que tenía cerradas a partir de hacer contratos con el sector privado y realizar producciones cooperadas entre el sector estatal y el sector no estatal. (CARLOS CÉSAR TORRES)

La UH desde hace más de cinco años ha creado espacios multidisciplinarios para las ciencias. Una de sus primeras redes fue la red de desarrollo local, donde participan todas las áreas de conocimiento. También se creó la red de innovación y emprendimiento empresarial, así como la red de medioambiente, desde donde se aporta al desarrollo local. Hoy mantiene la UH otros espacios multidisciplinarios como los laboratorios universidad-empresa, donde todos los proyectos tienen una salida social, además de su incubadora de proyectos, de emprendimientos. (ANNIA HERNÁNDEZ, UH).

Dicha incubadora inicia como una experiencia a lo interno de la UH, que se ha ido expandiendo, multiplicando, al incorporar grupos de otras universidades y al sector empresarial estatal. En próximas rondas se planea incorporar también al sector cuentapropista en la medida en que haya recursos para que ello sea posible. (ALBERTO AGRAZ, UH)

Apuntes para Cuba

Jorge Núñez Jover



Doctor en Filosofía. Licenciado en Química

Profesor Titular y Coordinador del Programa nacional de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID), La Habana, Cuba

La primera recomendación, fundamental para los procesos sobre descentralización y desarrollo territorial en Cuba, es la necesaria transformación, el cambio de paradigma, que se demanda a nivel de todos los actores, no solo de los municipios, sino también de las provincias y ministerios.

Se trata de un cambio estructural importante en las políticas del país, dentro de las cuales el municipio deja de ser el último eslabón de la cadena para convertirse en protagonista. Ello implica una mirada diferente de los municipios y aprender a construir con los territorios y desde ellos.

Eso será posible solo si todos los actores cambian, incluso los propios ministerios. Es una gran transformación en nuestro modelo de desarrollo, que demanda un *cambio de paradigma para todos, y este debe hacerse de forma simultánea y coordinada*.

En segundo lugar se subraya la altísima importancia que tiene en un proceso de descentralización y de empoderamiento local *el desarrollo de capacidades* en varios de sus aspectos fundamentales: la capacitación para el fomento del conocimiento, las capacidades institucionales y el desarrollo del potencial o talento humano, no solo referente a las personas universitarias, sino también a técnicos medios y obreros calificados.

Sobre este último aspecto se debe mirar en Cuba de manera crítica y reflexiva. Se ha graduado un alto número de jóvenes en la universidad y se cuenta con un sistema educacional incluyente;

sin embargo, sucede en muchas ocasiones que en los procesos de inversión o de planificación de un territorio —por ejemplo, en recursos hidráulicos, desarrollo del hábitat y la vivienda, producción de alimentos, industrias locales, etc.— no existen las personas capacitadas o con los conocimientos para manejar, conducir estos procesos adecuadamente. ¿Qué hacer? ¿Cómo enfrentar ese problema y otros semejantes? Muchos jóvenes cubanos hoy lamentablemente no están estudiando —y eso en parte es fruto o secuela del periodo especial—. ¿Puede nuestro país avanzar en el desarrollo sin modificar esa situación? ¿Cuánto podemos avanzar como país si un número apreciable de personas no están estudiando?

La gestión del potencial humano debe ser colocada en el centro de atención de cada territorio. La capacitación, la educación permanente, la formación a lo largo de toda la vida, no son consignas: son necesidades del desarrollo, congruentes con el paradigma que alienta las estrategias y planes que se impulsan a nivel territorial y de país.

En cada lugar se debe determinar la gente que hay que formar y cómo incorporarla al estudio. Se deben buscar fórmulas locales, que no serán siempre las de ir a estudiar a las cabeceras provinciales o a otras provincias, sino otras alternativas, como la educación a distancia u otras variantes que están al alcance de todos mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Se debe socializar el conocimiento y procurar fórmulas de apropiación social del mismo. El desarrollo local necesita la circulación del conocimiento que fertilice todas las actividades que este reclama.

Una tercera recomendación está vinculada a la *territorialización de la política de ciencia, tecnología e innovación*. El país en algún momento contó con programas territoriales de ciencia, tecnología e innovación, que desaparecieron de la agenda política del sector por mandado y ahora se están recuperando. Estos programas territoriales brindan un potencial que debe ser aprovechado en aras

de fomentar, fortalecer las capacidades de gestión del conocimiento e innovación en municipios, provincias, en todos los niveles. Sin eso, difícilmente se avanzará en el proceso de descentralización ni en el desarrollo local y del país.

Un cuarto aspecto que debe reforzarse es la necesidad de la *capacitación de las autoridades y personas con puestos de dirección*, ya sea en la administración pública o dentro del sistema empresarial.

Existe en el país un sistema de capacitación para formar personas directivas del sector empresarial y la administración pública. Pero no siempre en estos procesos de formación el desarrollo local ocupa un lugar central. Lo identitario y peculiar de los territorios a veces se diluye en fórmulas generales que impiden que los programas de formación tributen más al desarrollo local y territorial.

La quinta recomendación relevante es el *fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo local dentro de las universidades*. Las experiencias de universidades como la de Las Tunas, Granma, Guantánamo, Holguín, La Habana y Pinar del Río —algunas aquí presentadas—, brindan referentes interesantes en este sentido. Existen universidades con experiencia en la creación de robustos centros de investigación en la temática de desarrollo local con fuerte capacidad de diálogo y construcción con la política y la gestión provincial. Pero también existen provincias, algunas incluso con grupos de desarrollo local o centros, donde hoy solo una o dos personas desde el ámbito universitario se ocupan de esos temas.

Para lograr cambios radicales de paradigmas se debe fortalecer la proyección al desarrollo local y territorial de todos los actores, entre ellos las universidades, que deben consolidar sus formas institucionales y grupos de trabajo que asuman profesionalmente el desarrollo local. Se debe robustecer la institucionalidad y la *profesionalización del desarrollo local* en los municipios. Esto último es un aspecto importante en el que recién se comienza y que tomará tiempo.

No hay fórmulas únicas, no se puede clonar o trasladar fórmulas de un municipio a otro, pues las circunstancias son distintas, pero es preciso mirar con detenimiento las experiencias que han sido exitosas. Hay algunos municipios que cuentan con grupos de desarrollo local donde se articulan el gobierno, el centro universitario municipal, el sector productivo privado y público, e intercambian periódicamente sobre las problemáticas locales, realizan diagnósticos y diseñan políticas de manera conjunta. Se trata de una convergencia de varios actores, favorecedora de sus interacciones y basada en una premisa fundamental: *el fomento de las interacciones es un multiplicador de la creación de capacidades.*

Es necesario que se analicen estas experiencias y se trate de aprender de ellas, para sacar luz con respecto a qué vehículos institucionales se pueden crear en los municipios para lograr la convergencia de los actores que deben dialogar e interactuar de conjunto.

GU CID ha podido identificar a territorios y actores que van muy rápido y otros que van más lento; hay mejores experiencias y otras no tan buenas. ¿Cómo avanzar entonces? No hay recetas que copiar, pero sí hay diálogos que establecer. Se debe tratar de aprender unos de los otros.

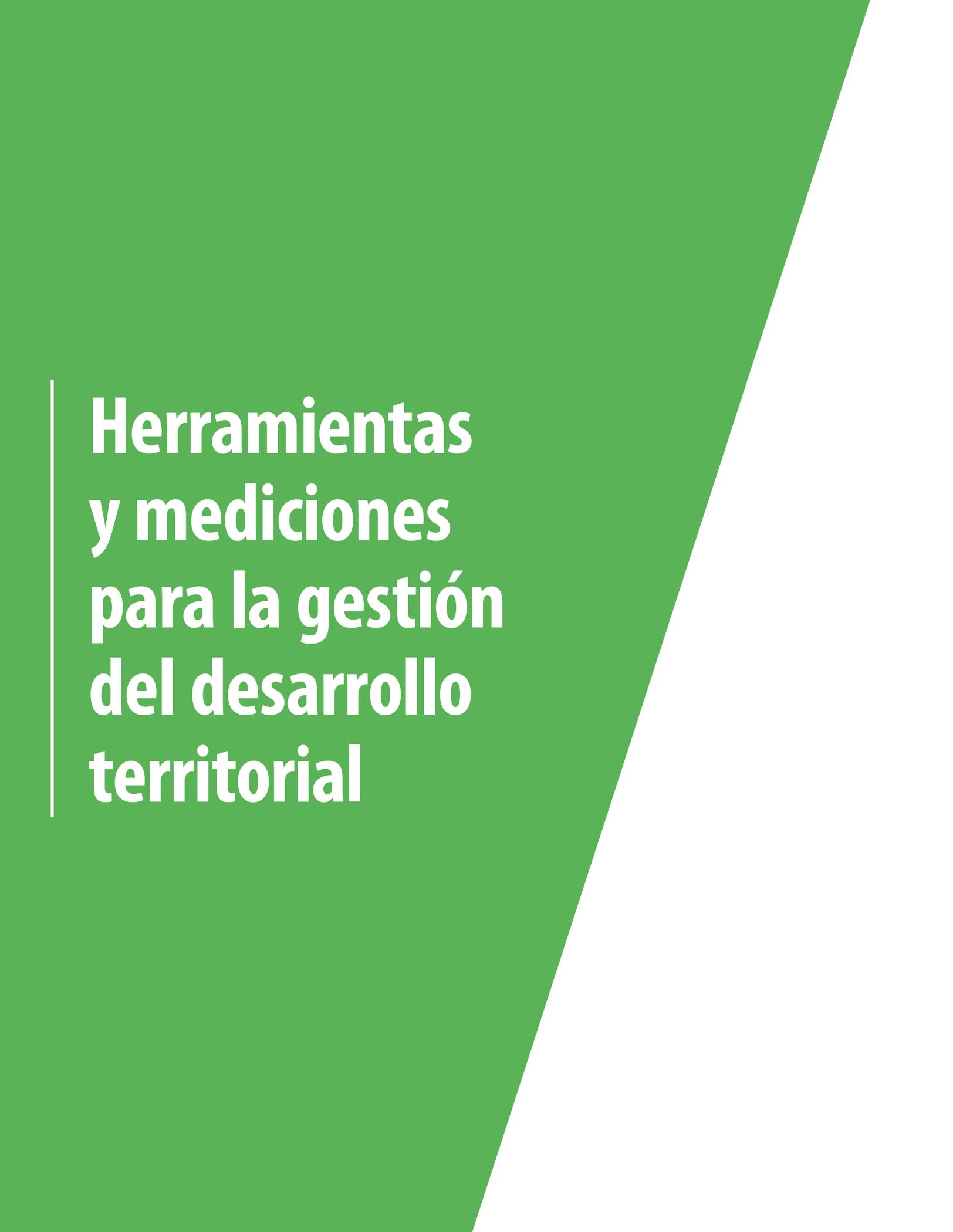
¿Se van a empoderar a los municipios? Sí, la Constitución nos obliga; pero deben considerarse cuidadosamente las capacidades existentes y las que faltan, y qué potencialidades son aprovechables para potenciar estas capacidades.

Los municipios cubanos cuentan hoy con varias instituciones de conocimiento, por ejemplo: las

asociaciones profesionales, como la Asociación de Economistas de Cuba (ANEC), la Asociación de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF) o la Sociedad de Arquitectos e Ingenieros (UNAIC) con presencia en diversos municipios. Existen centros de investigación, grupos, asociaciones, redes que se dedican profesionalmente a producir, diseminar y usar el conocimiento, pero entre ellos hay un actor clave con presencia en cada territorio: el Centro Universitario Municipal (CUM).

Un estudio reciente sobre cómo se percibe los CUM desde las cabeceras provinciales y desde las localidades observa que hay lugares donde se les percibe muy bien, se les entiende, acompaña, fomenta y reconoce su importancia, mientras que en otros lugares se les mira con cierta altanería y se les ve como algo menor. En ocasiones se piensa que la ciencia se hace en la universidad, en los grupos de investigación, y con esa vara se descalifican o menosprecian los CUM.

Avanzar en la descentralización y en el desarrollo local, obliga a *potenciar las instituciones locales, entre ellas el Centro Universitario Municipal.* No muchos países en América Latina cuentan con instituciones municipales de educación superior como estas. Fueron creadas por Fidel a principios de este siglo y luego transformadas, de sedes universitarias municipales a centros universitarios municipales. Nuestro actual presidente Miguel Díaz-Canel mantiene la continuidad de este legado; sin embargo, hay autoridades que aún no lo entienden muy bien. Este es un lujo que tiene Cuba que se debe ser valorizado.

The background is a solid green color, split diagonally from the top right corner to the bottom left corner. The upper-left portion is a darker shade of green, while the lower-right portion is a lighter shade. The text is positioned on the darker green area.

Herramientas y mediciones para la gestión del desarrollo territorial

Herramientas para la gestión municipal descentralizada.

Experiencia de América Latina

Daniel Cravacuore



Doctor en Dirección y Gestión Pública Local

Director de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL)

Las herramientas de gestión son los sistemas y metodologías que se utilizan para una administración eficaz. Ellas permiten planificar, implementar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el accionar gubernamental, no solo dentro de las distintas reparticiones internas, sino también entre ellas y en su vinculación con la sociedad.

En las últimas décadas, la velocidad del cambio tecnológico y la redefinición del papel de los Estados en la sociedad global hacen que sea complejo conocer e identificar cuáles son las herramientas de gestión más adecuadas. En el nivel local, la ampliación de la actuación municipal, como producto de las crecientes demandas sociales y de las políticas de descentralización, incrementó su especificidad.

Las herramientas de gestión deben asociarse a la ejecución de una agenda pública, entendida como el conjunto de estrategias —planes, programas, proyectos— para dar soluciones específicas a problemas colectivos de naturaleza concreta. Esto supone considerar:

- Una *dotación de atribuciones y competencias*, tanto las formales emergentes de las normas jurídicas, como las informales originadas en las en las prácticas intergubernamentales aceptadas.
- Unas *escalas territoriales variables*, dado que cada asunto estatal encuentra una jurisdicción territorial óptima para su resolución, cuya dimensión puede corresponder o no con los límites políticos y administrativos contemplados en las leyes. La

flexibilidad en el abordaje territorial es definitoria para la adecuada utilización de las herramientas de gestión.

- Unas *relaciones interjurisdiccionales*, puesto que los niveles estatales actúan relacionados entre sí, cada uno con sus racionalidades e intereses. Esta articulación no solo debe reconocer la formalidad normativa, sino también las características que estas relaciones encuentran en el territorio.
- Unos *recursos propios* del Estado —humanos, materiales, simbólicos—. Estos incluyen desde los funcionarios, los bienes muebles e inmuebles, hasta el reconocimiento social para resolver problemas públicos. La dotación de estos recursos, así como su disponibilidad, condicionarán el uso de las herramientas de gestión.
- Un *liderazgo*, individual o colectivo, que favorezca el uso adecuado de las atribuciones, la articulación en el marco de unas relaciones interjurisdiccionales positivas y el eficiente uso de los recursos.
- Un *consenso social* sobre qué tareas son propias de un nivel de gobierno, lo cual dará legitimidad a las acciones desarrolladas.

Más allá de las estrategias de desarrollo que han tenido los municipios cubanos, entendemos necesaria la elaboración de una *nueva agenda pública* que identifique un conjunto amplio de servicios que prestará de manera autónoma. Un municipio latinoamericano proporciona —según la profundidad de la descentralización administrativa alcanzada en las últimas tres décadas— más de medio millar de servicios dentro de sus competencias, lo que da cuenta del camino por recorrer.

No solo habrá que definir las competencias formales por incorporar, sino también detallar el catálogo de servicios que prestarán los municipios para satisfacer, de manera más eficaz y eficiente, las demandas territoriales. Incluso, ese proceso tendrá una primera parte formal, asociada con las

reformas legislativas, seguido por una segunda parte de creciente presión social por la ampliación funcional, que redundará en la necesidad de ofrecer nuevos servicios: así fue en las naciones latinoamericanas.

Ni la velocidad de la incorporación de temas en la agenda local ni su profundidad pueden cuantificarse al inicio, pues las comunidades locales presionan indirectamente por más competencias, por la vía del incremento de los reclamos sobre las autoridades locales, en especial cuando se han acumulado demandas en términos de infraestructura y servicios sociales. De igual forma, la definición legal de un conjunto de competencias para todos los municipios posibilitará la elaboración de agendas iniciales, que serán, en el futuro, más o menos homogéneas con acuerdo a la presión social de las comunidades locales y la capacidad de catalogación de los distintos municipios.

En síntesis, la identificación del catálogo de servicios que se prestarán debe ser paralela a la reflexión sobre la definición competencial, pues ello condicionará las herramientas de gestión municipal necesarias. Si bien al principio será un proceso planificado, también habrá servicios —y herramientas— que se incorporarán con la profundización de la descentralización y su impacto en cada territorio.

El inventario de herramientas de gestión municipal

En el municipalismo existen dos perspectivas habituales sobre las herramientas de gestión: por un lado, quienes ponderan la incorporación de un novedoso equipamiento material; por otro, quienes privilegian el desarrollo de procesos especializados de utilización de ese equipamiento para una ejecución renovada de políticas públicas. En América Latina, en el ámbito público, suele hacerse más hincapié en la incorporación de equipamiento que en el desarrollo de técnicas más eficaces y eficientes de su utilización.

En el conocimiento de las herramientas de gestión local, los especialistas tienden a definir un inventario de tecnologías que, habitualmente, se originaron en la administración privada, lo que constituye un saber hacer de posible adaptación al ámbito público. El planeamiento estratégico, el presupuesto por programas, la reingeniería de procesos —incluyendo los parámetros de calidad total y de mejora continua—, el control de la gestión, y la formulación de estándares, parámetros e indicadores son ejemplos de prácticas desarrolladas primero en el sector privado y luego trasladadas a la actuación gubernamental. Algo equivalente ocurre con la informática en todas sus manifestaciones, que se iniciaron en el sector privado —como sistemas integrales de gestión, trámites en línea o aplicativos en el teléfono móvil—, que hoy parecen monopolizar la atención del sector público.

Las herramientas de gestión son más que las propias del ámbito administrativo: en los distintos campos de intervención municipales existen múltiples. Por ejemplo, para la promoción de la gobernanza territorial y de la participación ciudadana, existen herramientas específicas —la consulta popular, el referéndum, la revocatoria de mandatos, la planificación estratégica participativa, el cabildo abierto, el presupuesto participativo, el taller de futuro— que generan resultados distintos en las sociedades locales con acuerdo a su utilización.

Cada tema de la agenda local tiene su propio catálogo de herramientas: el presupuesto por programa, los incentivos de recaudación, la iniciativa financiera privada, los fideicomisos o la emisión de títulos de deuda municipal emergen en el campo fiscal, así como los derechos de edificación, los contratos urbanísticos o la recuperación de las plusvalías urbanas son específicos de la fiscalidad urbana. Este último ejemplo es de herramientas cuyo uso puede impactar en dos campos: por ejemplo, la construcción de datos para el gobierno abierto aporta transparencia en el campo de la gobernanza territorial, y también para tomar mejores

decisiones territoriales en el campo administrativo. Para la promoción del desarrollo económico aparecen otras herramientas: las agencias de desarrollo local, los pactos territoriales, las incubadoras de empresas, los microcréditos, los capitales de riesgo, los bancos éticos, o las inversiones ángel.

Si en el hogar la caja de herramientas cuenta con útiles de distintas medidas y formas, en la gestión municipal existe un sinnúmero de herramientas de gestión. Si se incorporan en el hogar más bienes, de distintas procedencias y épocas, se deben comprar pertrechos más especializados; de igual forma, en el gobierno se deberán procurar herramientas adecuadas a la complejizada agenda.

Algunas consideraciones sobre las herramientas de gestión

En el mundo capitalista, la actividad privada es una de las principales fuentes de origen de estas herramientas, aunque también el Estado las produce. Lo importante es incorporarlas de manera crítica, adaptándolas a la estructura gubernamental y a la escala territorial. Ello vale tanto para las originadas en el sector privado, como para las creadas en otros países, culturas y niveles del Estado, porque siempre existirá una especificidad propia en cada municipio que deberá ecualizarlas a sus condiciones particulares.

Puede ocurrir que la sociedad civil obligue al Estado a adoptar una herramienta: ejemplo de ello lo entrega un ciudadano argentino, quien, con la información pública de su municipio en materia de compras y contrataciones y sus conocimientos informáticos, logró desarrollar un mecanismo de análisis del gasto estatal, el cual fue promovido por los medios de prensa local y validado favorablemente por sus conciudadanos. Con esto, estimuló en su municipio el desarrollo de una política de gobierno abierto, y llegó a ser un caso multipremiado en América Latina.

Las herramientas de gestión se desarrollan en un contexto histórico: siempre ha existido un problema

por resolver —por ejemplo, la facilitación a la ciudadanía de la realización de trámites administrativos—, pero, en el tiempo, hubo distintas modalidades. Al inicio, los municipios se concentraron en hacer más agradable la experiencia, e incorporaron comodidades —sillones, televisores— que hicieran más cómoda la espera; con el paso del tiempo, y utilizando las primeras redes de datos, propusieron la desconcentración territorial y los trámites en la cercanía del domicilio, aunque la construcción o adecuación de edificios resultaba onerosa. Hace dos décadas, los municipios más innovadores propusieron utilizar internet para la realización de trámites en línea, y hoy lo hacen en las aplicaciones del teléfono móvil.

Se debe evitar valorar de forma negativa algunas herramientas por su antigüedad: para incrustar un clavo, no descartaríamos un martillo porque existe hace diez mil años; lo evaluamos por su utilidad para clavar. En la gestión municipal, lo primordial es la compatibilidad entre la herramienta y el problema de gestión que ha de resolverse.

Es conveniente incorporar herramientas sencillas pero potentes en sus efectos. El teléfono móvil inteligente —el elemento que más velozmente está transformando nuestra vida social— es una poderosa plataforma para potenciar distintas herramientas de gestión: permite enviar reclamos, efectuar pagos, fiscalizar obras o denunciar infracciones, y de manera simultánea posee un gran potencial en la construcción de gobernanza, vota decisiones urbanas y la información generada por su uso cotidiano permite la construcción de bloques de datos útiles para la toma de decisiones de los planificadores urbanos.

También es relevante el tablero de control, incorporado en centros únicos de operaciones, que concentra las demandas ciudadanas —que ingresan por distintas vías, como el teléfono de línea, el aplicativo del teléfono móvil, la página web del municipio o la más tradicional carga del datos en un edificio municipal—, con el que pueden anali-

zarse muchas variables: la cantidad, tipo y frecuencia de las demandas ciudadanas, la localización y la velocidad de respuesta de las distintas oficinas municipales, la potencialidad de simplificación de los circuitos administrativos, los elementos para la priorización del uso de los recursos materiales y la evaluación de la satisfacción ciudadana, entre otros.

Para un uso eficaz de las herramientas de gestión se hace necesario poner el foco en la administración del talento humano. Un problema es que su uso no se enseña en los institutos profesionales ni en las universidades, por lo que su implementación necesitará de instancias de capacitación en ellas.

Un análisis crítico de la aplicación de herramientas de gestión municipal en América Latina permite hacer diez reflexiones:

1. *Evitar la confusión entre el desarrollo de estrategias complejas de modernización y la incorporación de tecnología:* una mala administración pública a la que se incorporan ordenadores tiene como resultado una mala administración pública informatizada: ello sucede recurrentemente. La incorporación de tecnologías duras actúa como fetiche en las comunidades, porque la asociamos con la innovación y el futuro, pero lo importante es cómo se utiliza su potencial para modernizar, simplificar trámites, despapelizar, inducir la reingeniería de procesos. En el mundo capitalista, esto se agrava porque las tecnologías suelen originarse en el sector privado, que pujan por su incorporación en el Estado con objetivo de lucro, más allá de su reconocida capacidad de hacerlo más eficaz y eficiente.
2. *Sortear la disociación entre las estrategias de modernización y la cultura organizacional:* la incorporación de herramientas de gestión asume coherencia dentro de la construcción de una agenda o de un proceso de modernización y este debe conectarse con la cultura organizacional preexistente que busca actualizarse.

3. *No eludir el desarrollo de las normas específicas que se requieren para incorporar nuevas herramientas de gestión.* Las leyes, habitualmente, regulan situaciones conocidas, del pasado y del presente, pero no del futuro. Una ley de municipalidades será más centralista o más descentralizadora pero, en cualquier caso, deberán promoverse normas complementarias para regular las diversas herramientas de gestión: leyes de intermunicipalidad, de financiamiento municipal o de participación ciudadana deberán ser debatidas.
4. *Evitar que la incorporación de nuevas herramientas de gestión invisibilice las fallas preexistentes,* que también requerirán solución. Esto resulta habitual en América Latina, dado que existe un embelesamiento con lo novedoso —en este caso, la incorporación de nuevas herramientas de gestión— y un hastío por los problemas históricamente irresueltos por la administración municipal.
5. *Luchar contra la tendencia habitual a desvalorizar el conocimiento adquirido previamente por las administraciones municipales.* Es frecuente que la incorporación de nuevas herramientas de gestión promueva la depreciación de las existentes hasta el presente. Suele omitirse que, pese a esa aparición, el gobierno operará con los mismos funcionarios y con los procedimientos habituales, lo que promoverá una ulterior disociación, como la señalada con anterioridad.
6. *Combatir el encapsulamiento de las herramientas de gestión.* Resulta frecuente que estas se encierren en una parte del municipio, habitualmente la que propulsó su incorporación, y las demás áreas gubernamentales actúen de manera reactiva o recelosa, lo que limita la potencialidad que pueden incorporar para el conjunto de la organización.
7. *Lidiar contra los efectos del diseño de la modernización municipal desde la oferta y no desde la demanda.* Es corriente que la incorporación de nuevas herramientas de gestión se haga des-

de los intereses de lucro de los oferentes de tecnología o desde los saberes tecnocráticos de los funcionarios, sin suficiente conocimiento de las administraciones y de las realidades territoriales, sin considerar suficientemente las demandas existentes.

8. *Promover el pensamiento lateral en la incorporación de las herramientas de gestión.* Se señala que no existen herramientas de uso único. Su incorporación exige alta dosis de sensibilidad para ecualizarlas con la realidad territorial, pero es preciso maximizar el ingenio y hacer las preguntas necesarias, apoyar la creatividad y aplicar el pensamiento lógico para su mejor implementación.
9. *Explorar al máximo las herramientas de gestión que promuevan el uso de recursos no tradicionales.*
10. *Comprender que la incorporación de nuevas herramientas de gestión supone el simultáneo desarrollo de mecanismos de medición de resultados,* que permitan evaluar si resultan los más apropiados para mejorar la gestión municipal en un contexto adicional dado.

¿Cómo deber ser la gestión de un municipio con autonomía?

Entendemos que debe cumplir diez condiciones:

1. Disponer de una agenda propia que se articule correctamente con las políticas de los niveles superiores del gobierno, cuestión requerida para un adecuado ejercicio de la autonomía municipal y que limita el fracaso de las políticas ejecutadas localmente.
2. Asegurar que el funcionariado público focalice las prestaciones desde la demanda ciudadana y no desde la oferta burocrática, y sea sensible a las necesidades de la población.
3. Lograr que las autoridades elijan siempre las políticas más adecuadas para el territorio con la idea de que cada problema tiene una escala territorial más apropiada para su solución, y que consideren que siempre existe más de una opción de política para ejecutar.

4. Aprovechar la inventiva del territorio.
5. Mantener una persistente obsesión por aprovechar recursos no convencionales.
6. Velar que las autoridades estén pendientes en lo cotidiano de la construcción de una renovada gobernanza, que legitime la labor estatal en el marco de cambios sociales permanentes.
7. Garantizar la mitigación de los conflictos ambientales, dado el creciente deterioro ambiental del mundo moderno.
8. Generar información de manera clara y directa, en el reconocimiento de que la sociedad está cada vez más informada y sensibilizada con la realidad propia y la de otros territorios.
9. Asegurar que el gobierno escuche permanentemente los requerimientos de la sociedad local.
10. Lograr que el funcionariado mida su labor en aras de mostrar los resultados concretos de mejora en la calidad de vida.

Enfoques y metodologías para la evaluación de procesos complejos del desarrollo para el logro de la Agenda 2030 y los ODS

Lodovica Longinotti



*Máster en Ciencias Políticas
Responsable técnico de relaciones multilaterales de la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS), Italia*

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han proporcionado un nuevo marco para la cooperación internacional. Su complejidad —17 objetivos, 169 metas, 232 indicadores— plantea también desafíos para su evaluación y medición.

Sobre los ODS y la Agenda se destacan algunos elementos fundamentales:

1. *Los ODS son intersectoriales*: los resultados de cada meta están estrechamente vinculados a los resultados de las demás. Por ejemplo, las mejoras en salud o educación dependen de las tendencias económicas nacionales e internacionales, pero también de la situación de pobreza de los países o de la disponibilidad de caminos, agua, energía, etc.
2. *Los ODS son transversales*: si se toma de referencia la igualdad de género y la reducción de las desigualdades, estos se evalúan y miden con sus propios indicadores, y son determinantes en el éxito de otros ODS.
3. La Agenda 2030 plantea *el compromiso de que nadie se quede atrás*: propone centrarse en la equidad y el empoderamiento, y enfatiza en la atención especial a los resultados no deseados de las intervenciones que a menudo pueden excluir a grupos vulnerables, como las mujeres.

4. *La universalidad de la Agenda*: cada país es responsable de liderar e implementar las estrategias, políticas, programas y procesos para desarrollarla. Asimismo, los países tienen la responsabilidad de medir y evaluar su desempeño a partir de escoger los indicadores claves. En la medición, revisión de la información y seguimiento de los procesos, es determinante el papel de las oficinas de estadísticas y de los sistemas nacionales de evolución.

Para orientar la medición y evaluación de los ODS se sugiere considerar los siguientes *desafíos metodológicos*:

1. El *aparato de medición* es importante en el esfuerzo de verificar el logro de los ODS. Este debe incluir la elaboración de criterios de medida de la aplicación de las políticas y sus resultados, la construcción de matrices de correlación entre objetivos, la identificación de los indicadores existentes que se utilizarán o el diseño de otros si fuera necesario.
2. La definición de *los indicadores más relevantes* que permitan medir el logro de los ODS es clave. Estos posibilitarán, además, determinar las capacidades y estrategias que deben desarrollarse para reunir, analizar, interpretar y compatibilizar los datos necesarios para su medición y evaluación.
3. La atribución de *las causas de los cambios* resulta crucial y exige la aplicación de métodos rigurosos de evaluación y de un enfoque más complejo y sistémico de dicho proceso. Ha de tomarse en cuenta que los datos de los indicadores por sí solos no pueden explicar *cómo o por qué* ocurrió el cambio, ni la importancia de determinada transformación. Por tanto, es necesario *evaluar no solo los indicadores, sino también las estrategias y los procesos* que están íntimamente vinculados al cumplimiento de los ODS y sus metas, e identificar *claras cadenas de razonamiento* para responder las preguntas sobre el valor e impacto de los mismos.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

4. *La medición nunca es neutra*: la elección de una herramienta de medición, aunque parezca una cuestión meramente tecnocrática, en realidad tiene profundo impacto en las decisiones de posibles estrategias. Es importante identificar qué se mide, quién financia y quién hace la medición, cómo se recopilan e interpretan los datos, cómo están vinculados a la toma de decisiones y a la ejecución de los programas.

En la perspectiva de alcanzar los ODS, juega un papel fundamental la habilidad de los gobiernos nacionales, locales y regionales de promover un desarrollo territorial inclusivo, integrado y sostenible.

La Cooperación Italiana, en colaboración estrecha con las Naciones Unidas, trabaja con fuerza en Cuba en el apoyo a programas de desarrollo territorial —entre los cuales el PADIT es un ejemplo significativo—, y considera esencial operar de conjunto con otros donantes en un marco estratégico y metodológico compartido con una planificación que respete el calendario de la planificación nacional. También participa activamente en el trabajo de *localización* de los ODS, así como en la elaboración de sistemas de evaluación que consideren la complejidad de los programas que afectan los procesos nacionales de descentralización en el marco de la Agenda 2030. La AICS trabaja por compartir con otros países y colegas de la cooperación en el contexto europeo y multilateral las ideas e instrumentos de planificación y de evaluación conjunta.

En ese contexto es preciso subrayar el carácter innovador de la cooperación descentralizada. Esta modalidad de cooperación tiene retos específicos, entre los cuales los criterios utilizados habitualmente para la evaluación —eficacia, pertinencia, eficiencia, impacto y sostenibilidad— resultan parcialmente adecuados para captar el carácter innovador de las iniciativas de cooperación territorial.

Se impone avanzar en la identificación de otros criterios donde se preste mayor atención al papel de los contextos, a los mecanismos que hacen posible determinado resultado. Es fundamental evaluar los procesos de desarrollo y las transformaciones en la modalidad de planeamiento, implementación e institucionalización de nuevos instrumentos.

En síntesis, se subrayan los siguientes mensajes claves para abordar los procesos de medición y evaluación:

- *Trabajar de conjunto*, tanto la comunidad internacional como los diferentes actores nacionales y territoriales, para intercambiar estrategias e instrumentos de evaluación.
- *Incorporar y articular los ODS en los instrumentos de planificación*, y establecer un proceso de *acompañamiento a los gobiernos territoriales*, de manera diferenciada y articulada entre sus diferentes niveles.
- Fortalecer la *participación* de los actores y su *incorporación en el proceso de evaluación*, desde el planeamiento hasta el establecimiento de mecanismos de coordinación a diferentes niveles.
- Reforzar las *capacidades estadísticas e instrumentos* orientados a la recopilación, el procesamiento, el desglose y el análisis de datos de calidad.
- Garantizar la flexibilidad para *mejorar y ajustar progresivamente el sistema de indicadores* de manera participativa e intersectorial.
- Promover un *cambio de aptitud* de las personas que trabajan en el campo de la evaluación y medición.
- *Vincular los países* que trabajan en programas de desarrollo territorial en este esfuerzo internacional de medición y evaluación de los ODS.

Italia hace grandes esfuerzos para que los recursos de la cooperación se inviertan en programas

a mediano y largo plazo. Es un compromiso que la cooperación internacional en general debería hacer, así como promover la intersectorialidad y el apoyo a marcos estratégicos y metodológicos compartidos y lograr una programación coherente con el calendario de los planes nacionales de desarrollo.

Desde la cooperación internacional también se podría apoyar en:

- El *fortalecimiento de la capacidad estadística de los países, que garantice una medición real de los logros de la Agenda 2030*. Tomar en cuenta que los datos deben salir de las estructuras estadísticas oficiales de los países. Por ejemplo, la AICS se complace en colaborar con la Oficina Nacional

de Estadísticas e Información (ONEI) de Cuba, que tiene experiencia en garantizar la producción de estadísticas de calidad.

- El estímulo a la *identificación de indicadores nacionales de acuerdo con las necesidades sectoriales y los objetivos de los países*. Por ejemplo, la experiencia del Índice de Desarrollo Territorial (IDT), elaborado por el Instituto de Planificación Física en Cuba es una iniciativa innovadora.

Este breve análisis plantea algunos puntos de partida para la reflexión. Queda mucho por hacer en el ámbito de la medición, que dista de ser una cuestión simplemente tecnocrática o neutra: demanda el trabajo conjunto, el intercambio y la participación de diferentes actores, territorios y países.

Gestión y medición del desarrollo territorial y los ODS

Miguel Darío Cereceda Zambrano



*Máster en Dirección de Marketing y Comunicaciones.
Licenciado en Economía*

Coordinador proyecto regional Fortalecimiento a las capacidades de gestión para la Gobernabilidad (SIGOB), PNUD, Paraguay

El PNUD tiene oficinas regionales en toda la geografía que apoyan diferentes procesos de desarrollo. En América Latina y el Caribe cuenta con un programa regional que acompaña procesos de gestión y medición del desarrollo en diferentes niveles, que concentra un aprendizaje bien interesante, puesto a consideración en tres de sus componentes más relevantes:

1. Las metodologías e instrumentos de gestión de las estructuras gubernamentales, en aras de fortalecer sus capacidades de gestión, alrededor de las cuales se forman redes de trabajo de instituciones públicas, organizaciones no estatales y ciudadanía.
2. La gestión de los gobiernos locales, desde la perspectiva de la alta dirección involucrada en el ejercicio de gobierno.
3. Las plataformas ODS orientadas a la visualización de las políticas públicas y la situación de los países en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las que permiten compartir experiencias en un plano global, necesario en la perspectiva de sostenibilidad.

El PNUD promueve la articulación de una plataforma de conocimientos y de trabajo en red entre autoridades y funcionarios públicos de varios países con la óptica de sentar bases, experimentar, intercambiar experiencias, generalizar buenas prácticas y compartir lecciones aprendidas en el marco del proyecto regional SIGOB.

Esta experiencia trabaja de manera colaborativa con diversas instituciones de la región para construir un producto de soporte para la gestión del desarrollo sostenible y desarrollar metodologías e instrumentos para los centros de gobierno.

El proyecto regional PNUD-SIGOB



27 años: 1991-2019

250 proyectos nacionales

95 instituciones

18 países

550 sistemas de trabajo implementados

25 000 miembros en las redes de gestión SIGOB

En el soporte de las estructuras gubernamentales, PNUD-SIGOB regional están enfocados en trabajar con la alta dirección a nivel central, subnacional y local, con el ánimo de aportar instrumentos, metodologías y aprendizajes para abordar la delicada situación de gestión de los Centros de Gobierno.

Por ejemplo, cuando se analiza la agenda de trabajo de la oficina de un candidato electo, se dividen las acciones según criterios de asuntos importantes, no importantes, urgentes y no urgentes; se demuestra que es común considerar todos los temas como importantes y urgentes. Sucede que hay situaciones concretas que no nacen del desarrollo de programas y proyectos que se llevan adelante, sino de la urgencia que impone la realidad del territorio específico, y esa realidad, a veces, deriva de conflictos, de situaciones que necesitan soluciones inmediatas, momentáneas. Hoy muchas de esas emergencias se difunden a través de un amplificador de hecho, que son las redes sociales; a veces esas redes sociales son las que van imponiendo la agenda de lo que es importante. Sin darse cuenta, los funcionarios públicos terminan ocupándose de cosas urgentes que necesariamente no son importantes. *Ocuparse de las urgencias a veces implica perder el foco de las prioridades.*

Esta forma de trabajar genera una manera de hacer, una cultura de trabajo, que hace que las cosas no urgentes, como el planeamiento estratégico, la capacitación, el conocimiento, no representen el centro de la atención de los gobernantes. En ocasiones estos asuntos entran al despacho de autoridades o a las oficinas de relaciones públicas cuando hay alguna crisis. ¿Esta es la situación real? ¿Qué se está haciendo para enfrentar la crisis?

Entonces, ¿se elimina lo que es importante y se deja espacio solo a las cosas que son de urgencia? No. Las situaciones de urgencias no acaban nunca, pero sí se espera que disminuyan en la medida en que los gobiernos de América Latina sean más proactivos en sus planeamientos y en la ejecución de sus planes, y se acerquen más a la realidad. Este es un aprendizaje crucial.

En ese sentido, desde PNUD-SIGOB se desarrolla un programa de contribución a los segmentos tácticos, no estratégicos, para apoyar mecanismos en los cuales se acomodan las prioridades para lo que se quiere hacer, lo se pueda hacer y se establezcan los "cómo"; es decir, las modalidades y sistemas de trabajo. El área de gobernabilidad de PNUD en América Latina y el Caribe ha trabajado intensamente en los últimos veinticinco años para apoyar estos "cómo", si bien queda mucho por hacer. En

este camino destacan algunas tendencias en la gestión sobre las que es importante reflexionar:

1. La gestión por resultados.

Hay muy pocas organizaciones en América Latina que implementan a la letra el enfoque de gestión por resultados. Muchos declaran que lo hacen, pero es difícil, porque se tiene la concepción de que el resultado es un número y no la transformación positiva en la vida de las personas y la sociedad. Los indicadores, por lo menos en América Latina, son poco creativos, muy ceñidos a una doctrina que no se sabe si está representando la satisfacción de las personas, por ello hay muchos cuestionamientos sobre el *indicador*, que, como dice la palabra, *debe indicar que las cosas que se hacen realmente están transformando la vida de las personas*.

2. La coordinación en la alta dirección.

No necesariamente en América Latina las personas que integran la alta dirección —presidente, vicepresidente, miembros del secretariado y del consejo— conforman un equipo. En muchas ocasiones se dan desequilibrios relativos a fricciones de naturaleza política. ¿Cómo manejar esos desequilibrios y coordinar mínimamente para hacer que este cuerpo de gobierno dirija integradamente? En este sentido, se han desarrollado en el marco de SIGOB una metodología y algunos instrumentos para *fortalecer y garantizar que detrás de los gobernantes haya realmente un equipo fuerte que utilice métodos e instrumentos claros* que den soporte a la transparencia de las operaciones, faciliten la interacción interna y con la ciudadanía, establezcan metas que definan la efectividad de la gestión y se ajusten al Estado de derecho vigente.

3. La racionalización de los procesos.

En América Latina también sucede que en ocasiones las metas programadas y el logro de resultados chocan con algunos “cuellos de botella” procedimentales, que limitan la racionalización de los procesos. En otros casos, procesos

que no han sido racionalizados se han automatizado, informatizando efectivamente el caos. Se tienen cientos de años de bases de datos, pero con procedimientos obsoletos o excesivamente burocratizados.

Por otra parte, algunos han sido racionalizados desde el lado de la oferta del servicio, y no tanto desde la perspectiva de la satisfacción de la ciudadanía. ¿Cómo hacer para simplificar y agilizar esos procedimientos en beneficio del que recibe el servicio, en este caso la ciudadanía? En la experiencia en el PNUD-SIGOB se han desarrollado varios proyectos donde los procesos de gestión se han racionalizado y automatizado para soportar *servicios más eficientes que propicien la satisfacción ciudadana, sobre la base de observar su eficiencia y efectividad antes de ser automatizados*.

4. La gestión de la interacción.

Es importante entender que no todo depende de la oferta. Se debe dar importancia a la demanda y estar implicados con *quien está demandando los servicios públicos*; estos mismos actores, por lo tanto, deben coparticipar en el diseño de dichos servicios. Se debe trabajar con los gremios y las asociaciones para que la participación no se quede en letra muerta, sino que anime a identificar aquellos actores que pueden potenciar los servicios que se ofrece. Se debe hacer parte de ese ejercicio de racionalización de los servicios a la ciudadanía, porque puede aportar muchas ideas acerca de cómo mejorarlos y será quien se beneficie de estos. Esa interacción con la ciudadanía es determinante para la generación de un servicio apropiado y pertinente, y se debe estar listo para responder a esa interacción.

Un ejemplo que ilustra esta idea: en el año 2017 se propuso el criterio de automatización de la Fiscalía General de la Nación en Colombia, que recibía veinte mil denuncias por semana de casos y delitos. Como parte de la experiencia se

instaló un pequeño artefacto para que las denuncias se hicieran digitalmente; el resultado fue que la demanda subió a treintaicinco mil denuncias en menos de dos semanas, y se incrementó mucho más en las semanas siguientes. Esto demostró que efectivamente había mucha necesidad del servicio por los demandantes, pero la institución no aumentó la eficiencia de su servicio en la misma proporción para mejorar su productividad y responder de manera eficaz a las nuevas demandas. El mensaje es que si se va a trabajar en la interacción hay que hacerlo en todos los puntos de la comunicación, eso es el *concepto de interacción: trabajar en la demanda y en la oferta del servicio*.

La comunicación es la base de la construcción del tejido social. Por tanto, la comunicación no representa solo un tema de prensa, de imagen, o de marketing, sino que consiste en armar nuevos tejidos sociales con la generación de áreas de cooperación para la construcción del desarrollo sostenible.

5. La planificación y la gestión.

En América Latina persisten algunos dilemas en estos ámbitos:

Se acostumbra a que la programación de presupuestos empiece en el mes de marzo, pero del año anterior. Pero en enero del año siguiente lo que se planificó ya casi no tiene sentido, pues es probable que varias cosas hayan cambiado porque la dinámica social se mueve a una velocidad con un lapso temporal que no “da respiro” ni a las estrategias, ni a la planificación.

Los sistemas de planificación en América Latina son rígidos y por lo tanto las estructuras presupuestales no responden a las necesidades reales y cambiantes de una sociedad que existe en un territorio específico. Eso determina que los presidentes, alcaldes, gobernadores salgan directamente a hablar con los ciudadanos para ver qué está pasando, y cuando regresan para cumplir los compromisos, no tienen presupues-

to porque ya estaba planeado de otra manera. Hay que generar un cambio en las macroestructuras, que pertenecen al siglo pasado, el nuevo siglo *necesita de otros métodos de planificación y conocimientos en tiempo real y en redes*.

Tomar en cuenta la referencia de las estrategias municipales de dos hojas que planteaba Fabrizio Barca. En general, se espera que estas estrategias no sean grandes planes teóricos, sino *pautas para que se pueda empezar a operar*. Lo importante de contar con una estrategia es ir haciendo el plan y garantizar un mínimo de programación, de formulación sin gastar demasiado tiempo en eso. Es fundamental que los actores se confronten rápidamente con la realidad y empiecen a trabajar. Se deben hacer empalmes entre lo que se está haciendo con lo que se puede hacer. El *empalme* es la palabra mágica.

El presidente de la Asamblea del Poder Popular de la Provincia de Holguín destaca otro concepto importante: *resultados contundentes*. En el trabajo de la contienda electoral, un candidato genera un conjunto de promesas que, una vez ejerza la autoridad, deben transformarse en resultados reales. Esto determina que *las primeras personas preocupadas por los resultados sean las autoridades electas*. La preocupación se genera no solo por lograr dichos resultados, sino por el temor de que estos vayan decayendo a causa de la burocracia en la gestión del desarrollo, que puede ser bien pesada de mover y aleja el epicentro de decisión de la capacidad ejecutiva. ¿Cómo se cierra esa distancia? Existen metodologías de trabajo de los Centros de Gobierno que empiezan a dar soluciones al respecto.

Otro elemento interesante es la *participación de la ciudadanía* en los procesos de formulación de presupuestos participativos y también en la co-gestión del desarrollo. Un ejemplo: el alcalde de Panamá informa que en la Ciudad de Panamá el camión de basura pasa cuatro o cinco veces por semana, lo cual representa un costo enorme; sin

embargo, en ciudades como Nueva York se hace una o dos veces por semana. Esto sucede porque en Nueva York los usuarios públicos están relativamente entrenados para convivir mejor. ¿Qué se hace para contribuir a educar a la ciudadanía con el fin de mejorar la gestión de la recogida de la basura y la limpieza de las ciudades? *Solo se habla de trabajar con quienes ofrecen el servicio, pero también hay que trabajar con la ciudadanía y las organizaciones civiles sobre los efectos de una mejor gestión de beneficio común.* No todo es oferta de servicios, hay que mirar bien qué se hace, quién lo hace y cuáles son las potencialidades de las acciones. Eso se puede hacer a través de conversatorios y diálogos. *Un diálogo que no sea abstracto*, porque ponerse de acuerdo en cuestiones abstractas es peligroso; hacerlo en cuestiones más concretas es más sencillo: *cada quien tiene la responsabilidad de definir una fecha y hay que establecer la forma de observar y medir si se cumplió o no el asunto acordado.*

Gran parte de los territorios de América Latina están entre treinta mil y cincuenta mil habitantes, 75 % de los municipios de diecinueve países, según censo realizado, tienen esa escala. ¿Cómo mejorar la capacidad de gestión de esos territorios? Desde PNUD-SIGOB se trabaja con varios municipios de esas dimensiones, lo que permite la interacción casi directa con la gente, que es difícil de hacer desde otro nivel. Por ejemplo, cuando el Ministro de Economía de Perú abre la puerta de su ministerio, se va y llega en un carro sin que nadie lo vea, solo se le ve a través de los medios; pero cuando un funcionario a nivel local, como es el alcalde de uno de estos municipios, abre su puerta, inmediatamente acuden a él los ciudadanos: no hay intermediación. Esto es un pivot complejo, pero al mismo tiempo una ventaja de la que no dispone el nivel central. Para *fortalecer el vínculo a nivel local entre tomadores de decisión y población*, SIGOB ha desarrollado un módulo del

sistema de metas que, a partir de las comunicaciones, empieza por la agenda del presidente. En América Latina se asiste a fenómenos de *corrupción y falta de transparencia*, muchos de ellos debido a la fórmula que nos propone Klitgaard: el monopolio de la información, procedimientos discrecionales arraigados en el quehacer de toda la institución pública a espaldas de la ciudadanía, bajos niveles de exposición o transparencia, sumado a la permisibilidad cultural.

En relación con la Agenda 2030 y los ODS, hay una nueva y enorme responsabilidad en los asuntos de sostenibilidad con los que se han comprometido los países: 17 objetivos y 169 metas hasta 2030. La Agenda se acordó en septiembre de 2015; sin embargo, falta poco para llegar a 2030 y, si se continúa haciendo lo que hasta ahora, no se lograrán cumplir dichos compromisos. Con la óptica de acelerar la toma de decisiones para el logro de la Agenda 2030, PNUD se ha propuesto analizar las iniciativas en curso en cada país y alinearlas con los ODS. Los ODS se convierten en un lente con el cual se observa el quehacer de cada país, y este es confrontado con los indicadores que dan cumplimiento a la Agenda. Para ello, se tienen dos elementos claves: los indicadores y las iniciativas, que deben ser capaces de mover los indicadores hacia la dirección correcta tanto a nivel central como municipal.

Esta concepción se está trabajando en varios países de la región, incluida Cuba, a través de las plataformas para los ODS que permiten laborar y darle seguimiento al cumplimiento de la Agenda de manera conjunta.

La plataforma indica cuántas iniciativas hay en el país, cuánto cuestan, cuántas instituciones públicas y no estatales se vinculan a ellas. También permite conocer el nivel de concentración de estas iniciativas en relación con los ODS. De esta manera se puede saber si el país está concentrado en los temas prioritarios para el desarrollo sostenible gracias al registro de dichas iniciativas.

Esta evidencia es la única forma de romper políticas, técnicas, aptitudes culturalmente establecidas que estancan el desarrollo nacional y territorial y sobre las cuales hay necesidad de innovar. Así, mediante la medición se permite acelerar la implementación de la Agenda, que se concreta a través de la acción y la provisión de servicios.

Otro aspecto interesante de este tipo de plataforma, es la territorialización de los ODS; es decir, permite capturar la localización de las iniciativas, y sus aportes a objetivos y metas. Asimismo, permite conocer más sobre los beneficiarios, los grupos de población destinatarios de las iniciativas.

La plataforma de seguimiento de los ODS y su territorialización



Fuente: PNUD-SIGOB.

La utilidad de las plataformas ODS no solo está en el software que permite el registro y la medición, sino también en el método, que favorece el diálogo y la articulación con la ciudadanía para desplegar la agenda cotidiana a través de una relación más sustantiva con la gente en relación con los programas y proyectos que se están desarrollando.

Por último, es preciso subrayar que detrás de todo sistema de gestión y medición del desarrollo está el conocimiento individual y colectivo. Es necesario que estos sistemas y herramientas propicien su movilización.

Herramientas y propuestas para la medición del desarrollo humano

José Luis Rodríguez



*Doctor en Ciencias Económicas
Asesor del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), Cuba*

Por primera vez en Cuba se realiza una medición del índice de desarrollo humano de los municipios cubanos. Este proceso, emprendido en 2016 por el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), se encuentra en fase de culminación. Los resultados específicos del mismo aún no pueden publicarse, pero sí compartirse el análisis de cómo se hizo el trabajo y reflexionar en torno a un grupo de experiencias previas dirigidas a la evaluación de los índices de desarrollo a nivel provincial y municipal en Cuba y su comparación con los resultados preliminares del actual estudio.

Antes de 2006 existía un impedimento importante que no permitía trabajar procesos de medición en los municipios: la falta de anuarios estadísticos municipales. Los datos municipales empiezan a sistematizarse a partir de esa fecha, y desde ese momento puede contarse con información oficial de esa escala.

Hubo estudios anteriores realizados a nivel de provincia y otros puntuales a nivel municipal, como son los casos de Villa Clara, Cienfuegos y Pinar del Río, que sirvieron de base para el trabajo actual.

Entre 1996 y 2009 funcionó una comisión gubernamental para la atención focalizada de las cinco provincias orientales (CGAPO); experiencia que sirvió de antecedente en el análisis y promoción de mecanismos de gestión a nivel provincial. Esta contó con recursos segregados en moneda libremente convertible para desarrollar una serie de programas y ejecutar en alguna medida la gestión propia de los territorios a nivel provincial e incluso municipal. La

experiencia dirigida a brindar un tratamiento específico a estas áreas permitió la obtención de resultados positivos aun con las carencias de esos años.

Se partió del principio de que para descentralizar debe haber recursos y, sobre esta base, la comisión logró disponer en esos años hasta setenta millones de dólares para las cinco provincias orientales, además del presupuesto normal. Estos fueron fondos adicionales asignados precisamente por la situación de retraso que tenían las provincias orientales. Esa experiencia merece la pena reevaluarse porque fueron trece años de trabajo con buenos resultados. La provincia que mejor gestionó los fondos fue Guantánamo, que logró cumplir demandas de la población con el uso racional de los recursos.

Hubo otras comisiones que atendieron provincias específicas bajo estas mismas premisas, como fue el caso de La Habana.

Hoy se tienen experiencias como la contribución territorial al desarrollo, que se estima insuficiente. Existe un reclamo de que los recursos provenientes de la contribución territorial se inviertan productivamente, lo que parecería difícil con el nivel de demandas que tienen que enfrentar los territorios en educación, salud, construcción de viviendas, etc. Si estos reciben algún recurso por esta vía, será difícil que lo dediquen a inversiones productivas, que además requieren muchos más fondos que los que se logran captar por esta vía. Esta es una cuestión que se sugiere revisar.

En relación con los informes previos al estudio de 2016, se destacan los realizados a nivel provincial en 1996 y 1999 por el CIEM.

Para el informe de 1996 se hizo una valoración de las insuficiencias de los índices de desarrollo humano (IDH) a nivel de país entre 1990 y 1996, en los que se utilizaban básicamente tres indicadores: el indicador económico, usando el PIB; el indicador social, reflejado en el grado de educación de la población; y el indicador de salud de la población, utilizando la esperanza de vida al nacer. Estos indicadores demostraron ser insuficientes para un análisis desglosado a

nivel de provincia, por lo que el estudio revisó otros 47 tipos de indicadores para su empleo en el informe.

A partir estos insumos, se elabora en 1996 un índice de desarrollo humano a nivel provincial (IDHP) conformado por 5 dimensiones —longevidad, educación, ingresos, salud y servicios básicos— y 7 indicadores —esperanza de vida al nacer, grado de escolaridad, matrícula en los distintos niveles de educación, salario medio, gasto social, mortalidad infantil en menores entre uno y cinco años, nivel de acceso a agua potable y saneamiento— que sirvieron de experiencia para los estudios posteriores.

En 1999 se elabora un nuevo IDHP integrado por 3 dimensiones —desarrollo económico, desarrollo social y participación política—, y por 8 indicadores —volumen de inversiones por habitante, circulación mercantil minorista por habitante, escolaridad de seis a catorce años, esperanza de vida al nacer, población con acceso a agua potable, población con acceso a electricidad, viviendas en buen estado y número de votantes en las últimas elecciones—. En este informe se introduce por primera vez la dimensión política, con el indicador que se pudo obtener a partir de la información disponible, lo cual le da al índice mayor relevancia.

En 2003 se hace un nuevo informe que replica en términos metodológicos lo planteado por el realizado en 1999, añadiéndole los aspectos relacionados con la ciencia y la técnica.

El actual estudio, trabaja con 4 dimensiones —desarrollo económico, desarrollo social, medioambiente y dimensión política—, que conforman la estructura de los índices de desarrollo a nivel provincial (IDHP) y municipal (IDHM).

Este informe ha estado condicionado por la disponibilidad de los datos y ha requerido de un fuerte trabajo con la Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI) por la inexistencia a nivel municipal de una serie de indicadores. En algunos casos hubo que construirlos con nuevas estadísticas. Por ejemplo, el número de viviendas en buen y mal estado es un indicador disponible a nivel provincial, pero no

en los municipios. Otros indicadores, como la esperanza de vida, solo se emplearon los del nivel provincial, pues no existía la información en los municipios ni para hacer el cálculo necesario. Por lo tanto, hubo que adaptar los indicadores a partir de la información existente.

En el caso de la dimensión económica se utilizaron los indicadores básicos: inversión por habitante, salario medio nominal mensual y circulación mercantil minorista por habitante. Los indicadores de producto interno bruto e ingreso bruto a nivel municipal no lograron obtenerse.

En la dimensión social se incluyeron los indicadores de: población mayor de sesenta años, tasa de mortalidad infantil, tasa bruta de matriculación en los tres niveles y viviendas terminadas por mil habitantes. El índice de esperanza de vida no pudo ser obtenido.

En la dimensión ambiental se incluyeron los indicadores: inversiones en la protección de medioambiente por habitante y el índice de boscosidad. Este último hubo que construirlo porque no existía a nivel municipal ni en la ONEI.

Para la dimensión política se continuó usando el indicador de votantes en las elecciones.

Un análisis comparativo de los estudios realizados previamente a nivel provincial y a nivel municipal permitió hacer una especie de escalafón de las dimensiones e indicadores analizados. En el caso del análisis a nivel provincial se pudo comparar con los informes anteriores que sirvieron de antecedentes. Sin embargo, en el caso de los municipios no fue posible pues no había estudios previos a este nivel en el país.

Existían los antecedentes de estudios en las provincias de Villa Clara y Cienfuegos con análisis integrales a nivel de sus municipios. Pero el conjunto de indicadores que habían logrado construir no se replicaban en el resto de los municipios y varios eran no oficiales. Otros estudios puntuales realizados en diversos municipios, como el caso de Yaguajay, en Sancti Spíritus, tuvieron un carácter parcial y con distinta naturaleza en la forma de medirse, por lo que tampoco pudieron ser usados en las comparaciones.

Sin embargo, ha sido un importante antecedente el estudio realizado por el IPF en el año 2006 sobre la situación de los municipios más críticos, que ha permitido al menos la comparación con aquellos que ya se clasificaban como municipios críticos sobre la base de un conjunto de indicadores y valorar hasta dónde han avanzado o retrocedido en su situación, si bien no se usaron los mismos indicadores.

También han servido de referencia para realizar algunas valoraciones otros estudios, como los del Ministerio de Economía y Planificación, desarrollados en 2000, así como los análisis derivados de los Censos de Población y Viviendas de 2000 y 2012 y algunos estudios concretados en el marco de PADIT.

Se encuentra en proceso un análisis comparativo internacional con países de América Latina y del Caribe, donde existe también el obstáculo de que no se dispongan de estudios por países con la totalidad de sus municipios analizados en las dimensiones del desarrollo que se han planteado.

Como consideraciones de orden técnico que han de tomarse en cuenta a partir del informe actual, se señalan:

- El análisis a nivel municipal es complejo, entre otras razones porque no siempre coincide la información disponible y el nivel de análisis con la división político-administrativa. Por ejemplo, valorar la satisfacción completa de la alimentación de la población con base en la producción agropecuaria, no es posible, puesto que ello no se logra a nivel municipal y depende de relaciones con otros territorios. Limitarlo a nivel municipal solo aportaría acerca del nivel de dependencia alimentaria que tiene un municipio con una mirada estrecha de esta cuestión.
- El aporte de cada indicador se ha calculado sobre la base de la medición del indicador contra el mínimo de ese indicador en el territorio, y su comparación con la diferencia entre el máximo y el mínimo. Luego se han ponderado todos los indicadores, y ese mismo cálculo se ha realizado a nivel de provincia. De esa manera han quedado

los índices tanto a nivel municipal como a nivel provincial. Estos no llegan a ser un IDH, pero permiten ilustrar el comportamiento de factores claves para el desarrollo humano.

- Un análisis importante que debe realizarse es el nivel de congruencia entre las mediciones y sus resultados. En algunos casos se generaron resultados alejados de los promedios debido a la dispersión y gran diferencia entre el mínimo y el máximo de desarrollo municipal existente hacia lo interno de las provincias. Ejemplo de una diferencia notable han sido los casos de Alquizar y El Mariel, en la provincia de Artemisa. Estas diferencias son menores en las provincias orientales, lo cual no es un buen dato, porque están muy cerca prácticamente los de índice de desarrollo mínimo y máximo.
- La tendencia a la distribución normal de los resultados, se analizó a partir de la conocida curva de campana. Las desviaciones se registraron con una tendencia muy marcada y esperada en la diferencia entre resultados sociales y resultados económicos.

En relación con los resultados de corte social, hay una inclinación muy favorable para la mayoría de los municipios del país.

Sin embargo, saltan a la vista determinados municipios con serias deficiencias en sus indicadores de educación —en los cuales como promedio no terminan los niños el sexto grado—. En otros, enfermedades degenerativas que impactan en la mortalidad infantil se mantienen, a pesar de los esfuerzos hechos a nivel nacional.

En términos de desarrollo económico sucede lo contrario. Se evidencia una crítica situación para un grupo de municipios que perdieron la base que los sustentaba, por ejemplo, la industria azucarera, y se destacan otros municipios que han sido favorecidos por sectores estratégicos de nivel nacional, como el turismo, que han dado un salto notable. Entre estos están los territorios de la costa norte de Villa Clara, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila y Holguín.

También se observan confrontaciones entre municipios vecinos, donde unos tienen muy buen salario medio y sus colindantes están en el *bottom line*, es decir, en la línea de fondo de los salarios. Por ejemplo, el mayor ingreso nominal se registra en un municipio favorecido por el turismo, que tiene al frente otro con el peor ingreso nominal, afectado por la racionalización azucarera.

- El análisis comparativo entre los estudios provinciales muestran una conclusión importante: no ha habido cambios sustanciales en la ubicación de las mejores provincias y las peores provincias desde el año 1996, lo cual es preocupante. Este hallazgo requiere un análisis que revele por qué a nivel provincial no ha habido cambios en esa estructura.

En síntesis, este informe brinda información relevante que contribuye a identificar los aspectos positivos y negativos de la dinámica de los municipios, y sienta bases para posteriores análisis que permitirán complementar y profundizar la información generada.

Sus resultados refuerzan la necesidad de profundizar en los estudios y en la decisión de políticas que deben implementarse.

Por último, hay que insistir en uno de los retos identificados desde estudios anteriores respecto al análisis de aquellos elementos que no se pueden circunscribir a la división político-administrativa de los territorios. Aspectos que deben analizarse de otra forma, pues su abordaje supera la lógica municipal. En estos casos, no siempre son válidos los esquemas de planificación territorial sobre la base de la división político-administrativa, porque responden a procesos y relaciones con las interconexiones existentes entre territorios —no solo presente en la agricultura, sino también en otros elementos—. Existen problemas por resolver entre la jurisdicción nacional y la jurisdicción territorial, y queda un trecho largo todavía para solucionarlos. Pero, sin duda, estudios de este tipo contribuyen con información valiosa a continuar avanzando en el desarrollo de los territorios cubanos.

Índice de Desarrollo Territorial (IDT)

José Juan Martínez Beatón



Licenciado en Educación en la especialidad de Geografía. Diplomado en Administración Pública

Director de Ordenamiento Territorial, del Instituto de Planificación Física (IPF), Cuba

El desarrollo territorial se concibe como el proceso de construcción social y cambio estructural que, desde un entorno innovador y conducido por los gobiernos locales, desarrolla capacidades para gestionar políticas públicas, estrategias, programas, proyectos orientados a aprovechar recursos endógenos y exógenos en función de elevar el bienestar de la población y disminuir las desproporciones territoriales existentes. Este proceso se sustenta en la articulación interactoral, intermunicipal y multinivel, y orienta la transformación económica, social, ambiental e institucional de los territorios sobre bases sostenibles.¹

El territorio es considerado un espacio social, en el cual se interrelacionan diversos actores que, aunque posean visiones diferentes, se pueden aglutinar en torno a un objetivo común: el bienestar y el progreso de su localidad y de sus habitantes en armonía con el entorno. Este enfoque que considera a los territorios como un entramado de relaciones económicas, sociales, culturales, institucionales que se establecen sobre el entorno natural, tiene al municipio como unidad territorial de análisis. Este que juega un papel primordial en la actualización del modelo económico y social, en la implementación del Plan nacional de desarrollo económico y social, y en el reconocimiento de su autonomía en la Constitución de la República.

.....
¹R. González Fontes. "La gestión del desarrollo local con un enfoque integrador", Revista *Retos de la Dirección*, no. 1, Vol. 1, 2007, pp. 45-62.

Para cumplir con ese rol, los gobiernos locales requieren de herramientas útiles para la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades que, a su vez, permitan corregir las desproporciones territoriales de manera integrada y multidimensional.

El Índice de Desarrollo Territorial (IDT), indicador sintético que se dirige a medir el impacto que tendrán los programas estratégicos en los municipios, constituye una de estas herramientas.

Medición del desarrollo territorial

La construcción del IDT toma en cuenta prácticas internacionales y nacionales sobre la medición del desarrollo territorial y es resultado del trabajo

de un grupo multidisciplinario de expertos —incluidos expertos internacionales— en el marco de PADIT.

El IDT permite medir las principales transformaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales que inciden en el bienestar de la población, y contribuye a identificar las desproporciones territoriales existentes

Está conformado por un sistema de indicadores agrupados en 4 dimensiones —ambiental, económica, social e institucional—, que guardan relación con 15 ODS² y que significan retos para la sociedad cubana actual, donde se prevé un impacto en la próxima década.³

.....
²Los ODS relacionados con el IDT son: 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16.

³Estos indicadores permitirán mostrar el impacto en la sostenibilidad ambiental, el bienestar de la población y los encadenamientos productivos. Por ejemplo, se prevé que algunos evolucionen de la siguiente manera:

- Incremente el porcentaje de energía renovable producida en nuestro país en 2030.
- Disminuya la proporción de población residente en áreas vulnerables por el cambio climático y eventos climatológicos extremos, a partir de la implementación de la Tarea Vida, así como la proporción de la población que vive en barrios y focos precarios, a partir de la implementación de la Nueva Agenda Urbana.
- Se estiman afectaciones en la productividad del trabajo, si se toma en cuenta que para 2021 se prevé una reducción de las personas en edad laboral y que para 2030 la población con 60 años y más alcanzará alrededor de 30 %.
- Se incremente el volumen per cápita de sustitución de importaciones y las exportaciones del municipio como respuesta a la inserción en cadenas de valor.
- Aumente el porcentaje de población con servicios intradomiciliarios de agua potable y alcantarillado con impactos en su bienestar.
- Todos los instrumentos de ordenamiento territorial y urbanístico serán actualizados y probados por las Asambleas Municipales del Poder Popular.

En una primera fase de medición, se utilizará una parte de los indicadores, en correspondencia con las etapas del Plan Nacional y la disponibilidad de datos. En una segunda fase, a partir de 2021, se

incorporará el resto de los indicadores, en correspondencia con el avance en el perfeccionamiento del modelo económico y social de Cuba y la implementación del proceso de autonomía municipal.

DIMENSIÓN	INDICADORES	FUNDAMENTACIÓN
Ambiental	Proporción de la población que vive en barrios y focos precarios*	Indicador de alto impacto en el bienestar de la población y en el medioambiente asociado a la Política de la Vivienda. Es un indicador ODS.
	Porcentaje de energía renovable en el municipio	La producción de energía con fuentes renovables es una de las actividades estratégicas para impulsar el desarrollo local, proporciona encadenamientos productivos al utilizarse los desechos de actividades productivas en la generación eléctrica a pequeña y mediana escala. Tiene impacto en el medioambiente natural y la economía.
	Porcentaje de residuos sólidos reciclados respecto a los recolectados en vertederos	Hace evidentes encadenamientos productivos y tiene un alto impacto en el medioambiente.
	Áreas verdes por habitantes	Alto impacto en el bienestar de la población y la calidad ambiental del municipio.
	Proporción de población residiendo en áreas vulnerables a eventos climatológicos	Asociado al Plan de Estado Tarea Vida, permite medir la disminución de la población en zonas de riego.

(Serán identificados con * los indicadores que se utilizarán en la primera fase).

DIMENSIÓN	INDICADORES	FUNDAMENTACIÓN
Económica	Índice de ociosidad de la tierra*	57,7 % del suelo del país es agrícola, la mayoría de los municipios tiene vocación agropecuaria, por lo que el uso eficiente de la tierra es indispensable. Impacta en el programa de producción de alimentos.
	Valor Agregado Bruto per cápita a precios constantes*	Indicador macroeconómico que mide el valor total creado por el municipio. Expresa el crecimiento económico del municipio.
	Recaudación tributaria per cápita*	Es la fuente más importante para recaudar recursos por parte de los entes públicos. Constituye una fuente previsible y ordinaria de financiar el gasto público.
	Porcentaje de demanda agroalimentaria satisfecha localmente	Responde a la política de autoabastecimiento alimentario con impacto directo en el bienestar de la población y la economía.
	Inversiones per cápita*	Alto impacto en el desarrollo territorial, que muestra los recursos destinados a la creación de capacidades en los sectores de la economía.
	Volumen per cápita de sustitución de importaciones asociado a intereses nacionales y territoriales	Responde al proceso de autonomía municipal, con alto impacto en la economía.
	Volumen per cápita de exportaciones del municipio asociado a intereses nacionales y territoriales	Responde al proceso de autonomía municipal, con alto impacto en la economía.
	Productividad del trabajo	Responde al reconocimiento de que es una de las mayores reservas para el desarrollo.
	Ingresos per cápita	Impacta directamente en el bienestar de la población.
	Tasa de desocupación	Muestra la disponibilidad de los recursos laborales en el municipio.

DIMENSIÓN	INDICADORES	FUNDAMENTACIÓN
Social	Relación de dependencia*	Muestra la disponibilidad de recursos laborales en el territorio, necesaria para adoptar políticas y realizar acciones que tributen a su uso eficiente, como puede ser la reconversión tecnológica.
	Tasa de mortalidad en menores de 5 años*	Constituye un indicador de expresión de desarrollo socioeconómico.
	Porcentaje de conservación de bienes culturales y patrimonio inmaterial*	Responde a la prioridad dada a la conservación del patrimonio de la nación y su memoria histórica.
	Porcentaje de viviendas en regular y mal estado*	Responde a la Política de la Vivienda, tiene impacto directo en el bienestar de la población.
	Porcentaje de población con servicio intradomiciliario de agua potable	Impacta directamente en el bienestar de la población.
	Porcentaje de la población con servicios de alcantarillado	Impacta directamente en el bienestar de la población y el medioambiente.
	Porcentaje de satisfacción de la demanda de fuerza de trabajo	Responde al proceso de autonomía municipal, con alto impacto en la economía.
Institucional	Proporción de instrumentos de ordenamiento territorial y urbanístico aprobados por las Asambleas Municipales del Poder Popular*	Responde al cumplimiento del artículo 191 c) de la Constitución de la República. Estos instrumentos proporcionan racionalidad técnica específica a la planificación del desarrollo territorial.
	Resultado presupuestario municipal per cápita	Responde a la necesidad de lograr superávit en el municipio, evidencia la gestión del gobierno.
	Proporción de acciones implementadas que responden a los programas y proyectos de la Estrategia de Desarrollo Municipal	Responde al cumplimiento del artículo 191 b) de la Constitución de la República. Responde al proceso de autonomía municipal, con alto impacto en el desarrollo territorial.

Para el cálculo del IDT se ha empleado la misma fórmula del IDH.

La conformación de dicho índice cuenta con los siguientes pasos:

a) Delimitar las privaciones que sufre un territorio en cada uno de los indicadores seleccionados.

b) Determinar un valor máximo y uno mínimo (máxima privación) para cada uno de los indicadores, con base en los valores reales.

La medida de privación clasifica a un municipio en el rango de cero a uno. El índice de privación se puede calcular de la siguiente forma:

$$IP_{ij} = \frac{Max\ X_i - X_{ij}}{Max\ X_i - Min\ X_i}$$

Donde:

IP_{ij} : Índice de privación del indicador i en el municipio j

X_{ij} : Valor del indicador i en el municipio j

Máx. X_i : Valor máximo del indicador i

Min. X_i : Valor mínimo del indicador i

c) Definir el indicador promedio de privación, mediante el cálculo promedio de los tres indicadores.

$$I_{ppj} = 1 / 3 \sum_{i=1}^3 IP_{ij}$$

I_{ppj} : Índice de privación promedio por municipio j

d) Hallar el IDT según la fórmula siguiente.

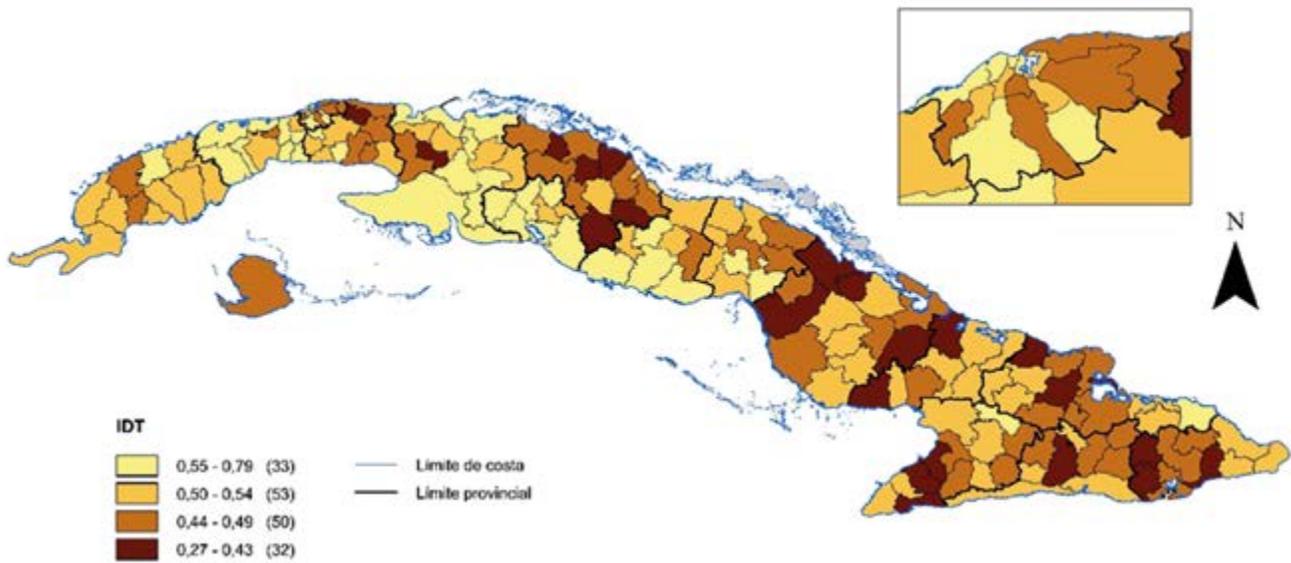
$$IDT = 1 - I_{ppj}$$

Resultados del IDT y su correlación con el Índice de Capacidad Potencial

En 2017 se realiza una primera medición del IDT para disponer de una línea base. Los resultados muestran que el IDT se comporta en el rango

de 0.27 a 0.79 por rompimiento natural. A partir de estos resultados, se crean cuatro grupos de municipios: el grupo 1 que concentra los mejores resultados mientras que el 4 tiene los valores más bajos.

Comportamiento territorial del Índice de Desarrollo Territorial, 2017

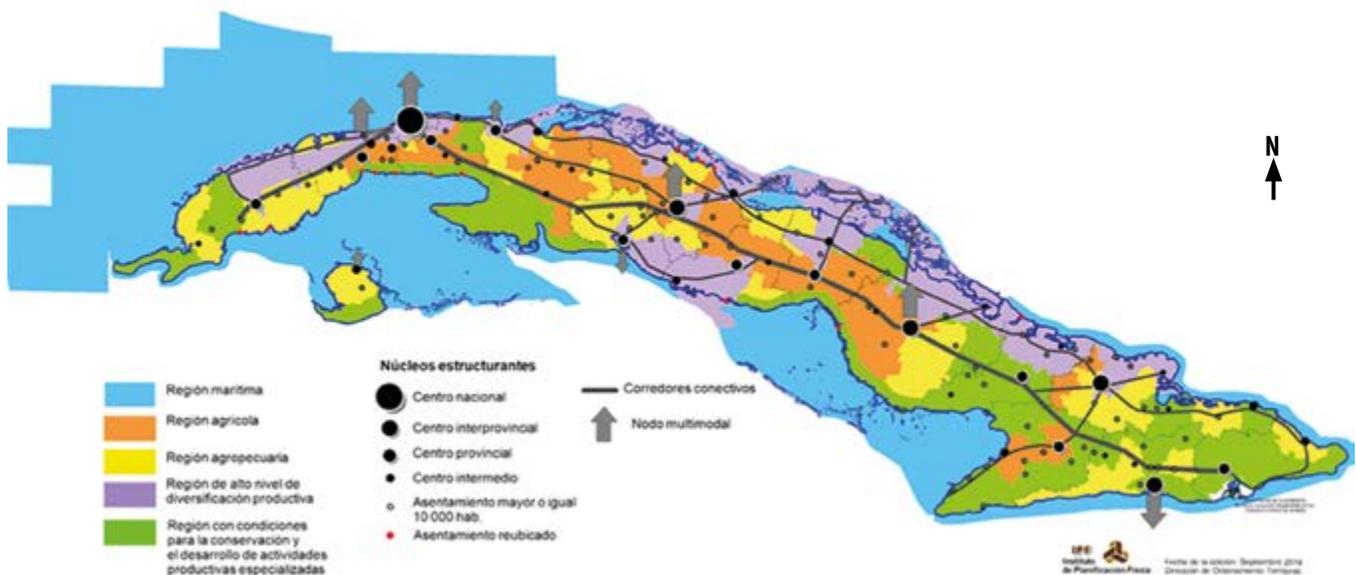


Fuente: IPF.

Si se cotejan estos resultados con el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, que estructura el país en cinco regiones —marítima, alto nivel de diversificación productiva, región agrícola, región agropecuaria, conservación y desarrollo de activi-

dades productivas especializadas—, se observa que los municipios del grupo 1 coinciden con la región de alto nivel de diversificación productiva, donde se concentran las grandes zonas industriales, la actividad turística y los principales centros urbanos.

Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial



Los grupos 2 y 3 reúnen por lo general a los municipios pertenecientes a la región agrícola y agropecuaria. Algunos de ellos afectados por la reestructuración azucarera —la tarea Álvaro Reynoso—, con el consecuente impacto en los territorios.

El grupo 4 representa 12,7 % del total de municipios del país. Estos se localizan principalmente en las regiones agrícolas y con condiciones para la conservación y el desarrollo de actividades productivas especializadas.

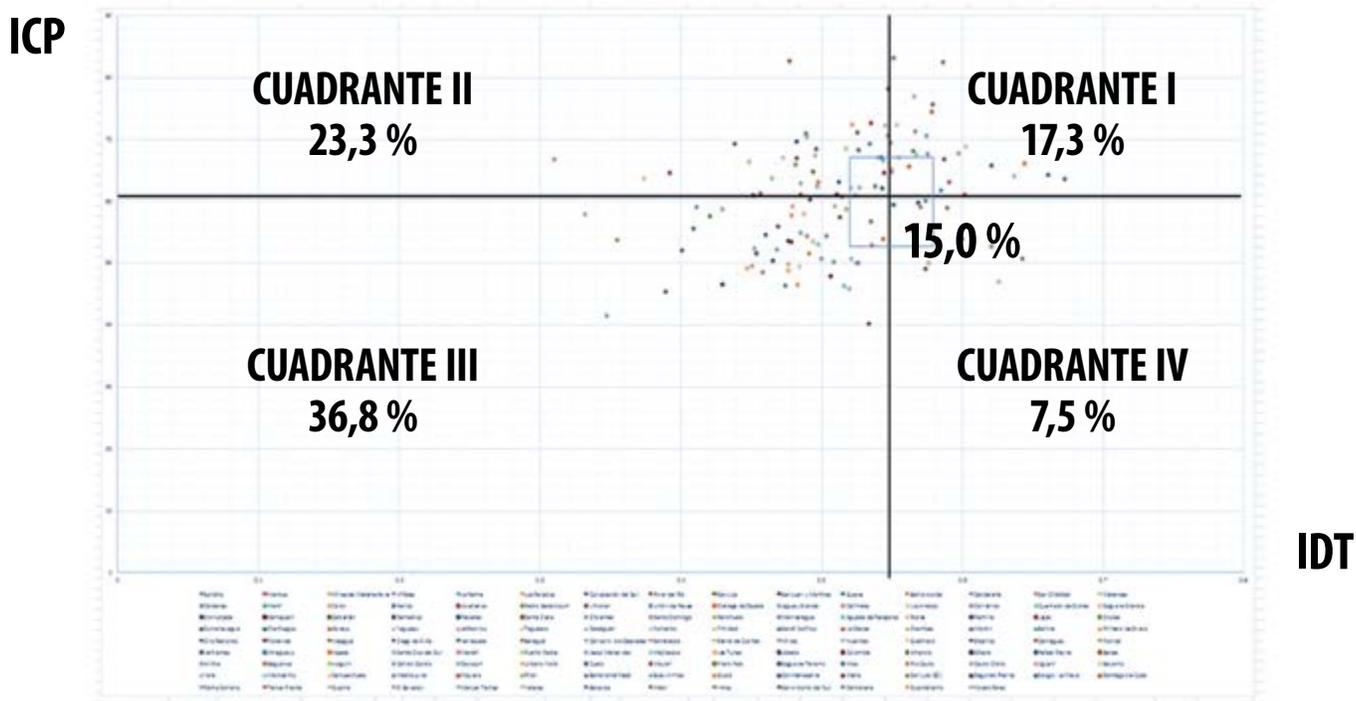
La disminución de las distancias entre municipios que muestra el IDT requiere que los gobiernos locales potencien el uso de sus recursos endógenos y aprovechen las ventajas de los procesos promovidos por el nivel nacional.

En 2019, el Instituto de Planificación Física (IPF) actualiza un estudio sobre el Índice de Capacidad Potencial (ICP) de los municipios cubanos, realizado por primera vez en 2006. El estudio permitió eva-

luar las potencialidades de los municipios en cuanto a su agroproductividad, capacidad industrial, atractivo turístico, nivel de infraestructura y de servicios sociales, estado técnico de la vivienda, relación empleos y personas en edad laboral, entre otros. Los resultados de este estudio sobre el ICP y los del IDT fueron correlacionados en una matriz y se conformaron los cinco grupos siguientes:

1. Municipios con valores altos de IDT e ICP (Cuadrante I).
2. Municipios con valores bajos de IDT e ICP (Cuadrante II).
3. Municipios con valores de IDT más bajos que los de ICP (Cuadrante III).
4. Municipios con valores de IDT más altos que los de ICP (Cuadrante IV).
5. Municipios atípicos ya que no siguen ningún patrón, pero su ubicación cerca de la mediana favorece su movimiento hacia otro grupo.

Matriz de relaciones entre el IDT y el ICP

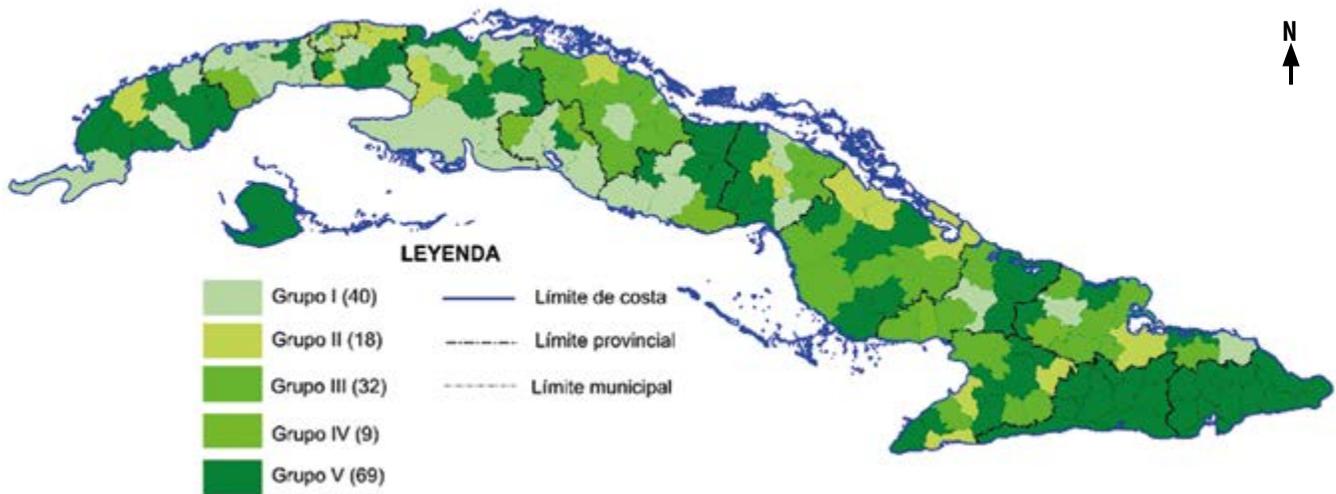


Fuente: IPF.

Este ejercicio de correlacionar ambos índices ha facilitado la identificación de los municipios donde

existen reservas por explotar y los que requieren de cooperación y complementariedad territorial.

Comportamiento territorial de la matriz de relaciones entre el IDT e ICP



En el primer cuadrante se ubican aquellos municipios cubanos con alta capacidad potencial y altos índices de desarrollo territorial, que representan 17,3 % del total de municipios.

En el segundo cuadrante se ubican aquellos municipios (18)⁴ con un comportamiento del IDT inferior a su capacidad potencial, lo que demuestra que existen reservas no utilizadas para el desarrollo territorial. Estos están localizados en la región de alto nivel de diversificación productiva, y se vinculan mayormente al desarrollo del turismo, la industria y la agricultura. Son municipios con IDT bajos.⁵ Por tanto, sus estrategias de desarrollo (EDM) han de orientarse a los encadenamientos productivos con procesos promovidos en su entorno desde el nivel nacional y deben cerrar ciclos agregando valor a sus producciones con el fortalecimiento de la innovación y el uso de tecnologías adecuadas.

⁴Se localizan en 9 provincias, de ellos 5 con función de centros intermedios, y 4 pertenecen a La Habana.

⁵Pertenecen al tipo II, 1; al tipo III, 12; al tipo IV, 5.

Los 32 municipios⁶ ubicados en los cuadrantes III y IV muestran bajos IDT e ICP, y requieren de la cooperación y complementariedad territorial para impulsar su desarrollo, en particular los localizados en el oriente, que no están favorecidos por las inversiones nacionales. Por su marcada vocación agropecuaria, sus Estrategias de Desarrollo (EDM) deben promover en estos sectores programas y proyectos que se apoyen en la cultura local, la innovación y su encadenamiento con las acciones en sectores estratégicos promovidos desde la nación.

Los municipios clasificados como atípicos (15 % del total) tienen índices entre medios y bajos, cercanos a la mediana. En este caso, los gobiernos deben promover desde sus EDM políticas públicas, programas y proyectos que contribuyan a revertir esta situación.

⁶Se localizan en 7 provincias.

Se debe conceder especial atención a los municipios que tienen como particularidad su pertenencia a los macizos montañosos Sierra Maestra y Nipe-Sagua-Baracoa. El manejo de los recursos naturales y los procesos productivos a mediana y pequeña escala pueden enfocarse hacia la exportación y la sustitución de importaciones con la aplicación de innovaciones.

El IPF se ha propuesto complementar estos resultados con otros dos índices sintéticos, dado que la calidad de la gestión es determinante en los procesos de desarrollo:

- El índice de gobernanza territorial, que busca medir la capacidad de organización y acción de la sociedad en un municipio, a partir de las interdependencias entre diferentes actores como instrumento fundamental del gobierno en función de contribuir al desarrollo territorial sostenible. Este comprende dos dimensiones, la de gestión y la de participación ciudadana.
- El índice de cooperación y complementariedad intermunicipales, orientado a medir el nivel de

convenios y contratos plurilaterales intermunicipales, en función del desarrollo territorial y de la transformación productiva y la inserción internacional competitiva del país, a partir de la potenciación de capacidades, recursos endógenos y comunes o compartidos.

En resumen, la disponibilidad de este tipo de herramientas de medición permite evidenciar los principales resultados en el bienestar y desarrollo en los territorios y orientar los procesos estratégicos y de fortalecimiento de las capacidades para la gestión de su desarrollo sostenible.

Estas miradas aportan al nivel nacional información sobre el impacto que producen las políticas nacionales y los proyectos promovidos en zonas y sectores estratégicos, así como las brechas territoriales en las que debe incidir.

Ambas herramientas permiten disponer de información, tanto a nivel local como nacional, para la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades, pues “lo que no se mide no se puede mejorar”.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 y Agenda 2030

Susset Rosales Vázquez



*Máster en Ciencias Económicas
Directora Global del Plan, del
Ministerio de Economía y Pla-
nificación (MEP), Cuba*

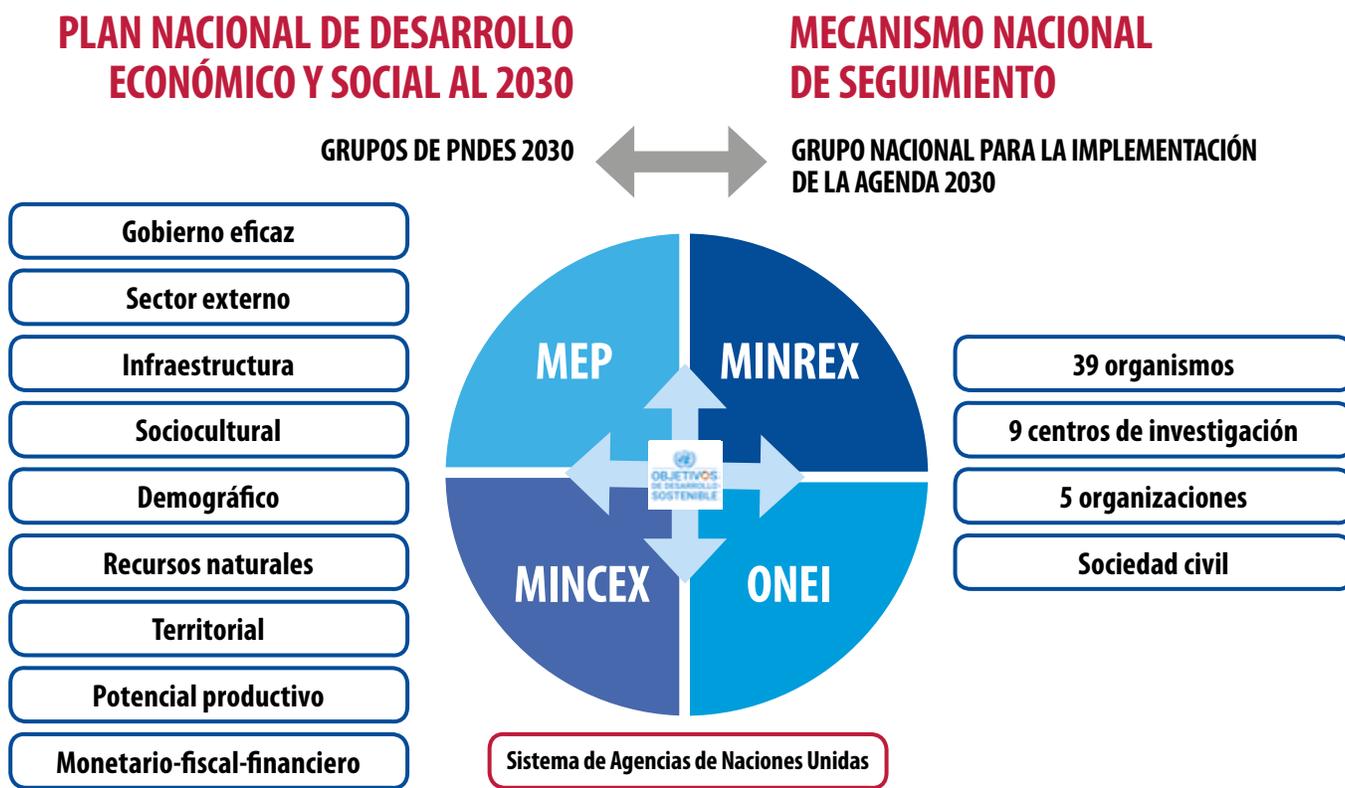
El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES 2030) y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, revisten gran importancia para el desarrollo de Cuba y sus territorios.

La adopción de la Agenda 2030 es un compromiso del Estado cubano, una prioridad nacional, que se concreta en la alineación de los 17 ODS con los Ejes Estratégicos del PNDES 2030.

Su implementación requiere del fortalecimiento de los mecanismos y las capacidades de la institucionalidad cubana para garantizar que estos sean sólidos e inclusivos, y se definan responsabilidades acordes con el rol que desempeña cada actor, de manera que permita la adecuada participación y rendición de cuentas de los avances, retrocesos y desafíos que esta enfrentará.

De forma resumida, se ilustran a continuación los mecanismos institucionales existentes en el país para la implementación de la Agenda 2030, así como la inclusión de los ODS en el proceso de planificación, su alineación con el PNDES 2030 y su expresión hasta el nivel territorial.

Mecanismos institucionales e instrumentos de planificación y su articulación con los ODS



Decreto Presidencial no. 19/2017 y no. 28/2018

Resolución no. 233/2018

El Ministerio de Economía y Planificación (MEP), rector del proceso de planificación de la economía nacional, es el organismo que conduce la elaboración del PNDES 2030 y, al mismo tiempo, preside el Grupo Nacional (GN) para la implementación de la Agenda 2030. Su rol permite articular los objetivos de ambos instrumentos.

El GN se actualiza sobre la misma plataforma institucional creada para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con el acostumbrado respaldo del gobierno y los diferentes actores involucrados y una coordinación ya fortalecida.

Como establece la Resolución 233 de 2018 del MEP, forman parte sustantiva del GN cuatro organismos pilares:

- El Ministerio de Economía y Planificación (MEP): preside el grupo y vela por la incorporación de

los componentes en los planes y estrategias de la economía nacional. Cuida de la adecuada asignación de recursos para cumplir este propósito, y coordina las acciones y actividades relacionadas con la implementación de la Agenda 2030 en el país.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX): apoya al MEP en la coordinación de la información en la esfera política y participa en la preparación de los informes nacionales correspondientes.
- La Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI): se ocupa de toda la recopilación de la información estadística para dar seguimiento al cumplimiento de la Agenda 2030.
- El Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX): atiende lo relativo a la cooperación y el desarrollo internacional y aporta

su experiencia al haber ejercido la función de punto focal para el cumplimiento de los ODM.

El GN está integrado además por 32 organismos y entidades nacionales, 5 organizaciones, 9 centros de investigación y la ACNU en representación de la sociedad civil cubana. La función principal del GN es monitorear, evaluar e informar sobre los avances en la implementación de la Agenda 2030 en el país, y articular los ODS con el PNDES 2030.

Los integrantes del GN participan en reuniones y actividades convocadas por los organismos pilares, ofrecen los insumos necesarios para la elaboración de informes, monitorean y emiten partes valorativos sobre acciones, avances, dificultades, nivel de cumplimiento y aspectos relacionados con la implementación de los ODS y su integración con el PNDES 2030.

Mención especial en este empeño merece la cooperación internacional, en particular las Agencias de Naciones Unidas, no solo por su contribución al fortalecimiento de las capacidades técnicas, estadísticas e institucionales, sino también a la socialización de experiencias y buenas prácticas.

El PNDES 2030 comprende las vías y estrategias para alcanzar la visión de la nación y la sociedad a la que aspiramos: soberana, independiente, socialista, próspera y sostenible, así como los objetivos que se enuncian en la Conceptualización del modelo de desarrollo del país. En el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en abril de 2016, se aprobaron las Bases del PNDES, que definen las prioridades del desarrollo del país hasta 2030. Un posterior proceso de consulta popular con la militancia del Partido, representantes de organizaciones políticas, sociales y de masas y de diversos sectores de la sociedad civil cubana, permitió precisar, ampliar y mejorar la redacción y el contenido del documento. Finalmente, en mayo de 2017, fue aprobado el PNDES 2030 por el III Pleno del Comité Central del PCC y respaldado, en junio de ese año, por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

En septiembre de 2017 se emitió el Decreto Presidencial no. 19,¹ contentivo de la estructura dedicada a la elaboración del PNDES 2030, compuesta por: Grupo de Dirección, Grupo Coordinador y 9 Grupos de Trabajo.² Se creó además un Equipo Macroeconómico para la elaboración de las proyecciones de las principales variables macroeconómicas.

El PNDES 2030 está en proceso constante de perfeccionamiento y actualización.

En las Bases del PNDES 2030 se definen 9 ejes temáticos que expresan las principales dimensiones que conforman el panorama económico, social, político y ambiental del país, donde se asegura el enfoque integral y multidimensional del desarrollo, y las etapas para la elaboración del Plan.

Además se definen:

- Los principios rectores para elaborar la estrategia en correlación con lo planteado en la Conceptualización del modelo de desarrollo del país.
- 6 Ejes Estratégicos, diseñados bajo un enfoque sistémico, que articulan la propuesta de desarrollo económico y social hasta 2030 y contribuyen, desde su área de influencia, a la consecución de ese propósito a largo plazo. Estos son: gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social; transformación productiva e inserción internacional; infraestructura; potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; recursos naturales y medioambiente; y desarrollo humano, equidad y justicia social. En torno a estos ejes estratégicos se establecen 22 objetivos generales y 111 objetivos específicos.

¹Posteriormente este Decreto Presidencial fue actualizado y sustituido por el no. 28, que en esencia mantiene la misma estructura para la elaboración del Plan, solo cambia el presidente del Grupo de Dirección, pues hubo un cambio de Ministro.

²Grupos de trabajo y Organismo o Entidad responsable: Potencial productivo, tecnológico y humano (MEP), Sector externo (MINCEX), Monetario, financiero y fiscal (MFP y BCC), Infraestructura (MEP), Sociocultural (MTSS), Demográfico (MTSS), Territorial (IPF y MEP), Medioambiente y recursos naturales (CITMA), y Gobierno, defensa y seguridad interior (Comisión de Implementación, MINFAR y MININT).

- 11 sectores estratégicos claves para la transformación productiva, cuyo desempeño permitirá arrastrar a los demás sectores con impactos significativos en cuanto a eficiencia, productividad, concentración de esfuerzos, lo cual es necesario para la transformación estructural y productiva que requiere la economía.

En diciembre de 2018 y en abril de 2019 se presentaron en la ANPP, por parte del Ministro del MEP, informes sobre los avances y resultados relacionados con la elaboración del PNDES 2030 y la integración de las metas y objetivos de la Agenda 2030 con los objetivos del PNDES. Estos informes se sustentan en un documento más abarcador que incorpora las proyecciones globales y específicas de los diferentes sectores y actividades estratégicas.

En la actualidad, se profundiza en la definición de indicadores y metas para el cumplimiento de los objetivos generales y específicos definidos en las Bases del PNDES, de los cuales, 65 se corresponden con indicadores propuestos en la Agenda 2030.

Una vez concluida la elaboración del PNDES 2030, este se constituirá en el documento rector del proceso de planificación de la economía cubana, pues incluye el conjunto de estrategias, objetivos, metas, indicadores y líneas de acción que permitirán alcanzar el desarrollo propuesto.

Resultados en el avance del PNDES 2030 y su integración con los ODS

- A partir de un análisis objetivo de las condiciones actuales de la economía cubana y del entorno internacional, se considera como base para la proyección macroeconómica (en perfeccionamiento y actualización) la evolución de la economía cubana por etapas: primera, de 2019 a 2021; segunda, de 2022 a 2026; y tercera, de 2027 a 2030. Estas etapas deben reflejar un crecimiento gradual del producto interno bruto.
- Para la primera etapa se definen sectores y actividades donde se priorizarán esfuerzos y recur-

sos: el turismo, con énfasis en la modalidad de sol y playa, salud y calidad de vida;³ la industria biotecnológica y farmacéutica; el sector electroenergético; el productor de alimentos;⁴ el de los servicios profesionales (médicos, culturales, deportivos, educacionales, de la tecnología y la información, entre otros); y el de la construcción.

- Por su importancia y carácter transversal, se definieron áreas prioritarias dentro de la infraestructura: el transporte y la logística de almacenes, las redes hidráulicas y sanitarias, y las telecomunicaciones y la informática.

En esta segunda etapa se ha trabajado en la identificación de las metas por objetivos y en los indicadores para medir esas metas, también en la determinación de brechas cuantitativas; o sea, la distancia que nos separa entre la meta propuesta y las condiciones reales del punto de partida, y así valorar cuán cerca o lejos se está de las aspiraciones. Ahora se encuentra en la etapa de definición de las líneas estratégicas de acción que permitirán conocer cómo se alcanzan esos objetivos, metas e indicadores.

Al mismo tiempo se trabaja en la vinculación entre los sistemas de planes con los objetivos trazados a largo plazo y cómo estos tienen su expresión a corto plazo a través de la planificación anual, además se revisa el tratamiento de los presupuestos, las fuentes de financiamiento requeridas y los mecanismos para su evaluación, monitoreo y seguimiento.

Asimismo, se elaboran las matrices de correlación entre los objetivos generales y específicos de las diversas áreas de desarrollo del PNDES, los lineamientos y los ODS relacionados, así como los indicadores propuestos en la Agenda 2030, lo cual constituye un insumo básico para los análisis que se desarrollan en los 9 Grupos de trabajo. Actualmente se labora en fortalecer esa integración.

.....
³Donde tenemos grandes potencialidades para explotar aún más.

⁴Por la importancia que tiene en términos de sustitución de importaciones y cuestiones de seguridad y soberanía alimentaria.

Relaciones entre los objetivos del PNDES 2030 y la Agenda 2030

Ejes Estratégicos

- **Gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social**
- **Transformación productiva e inserción internacional**
- **Infraestructura**
- **Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación**
- **Recursos naturales y medioambiente**
- **Desarrollo humano, equidad y justicia social**

Objetivos de Desarrollo Sostenible



El PNDES, en sus seis Ejes Estratégicos, transversaliza los ODS relativos a: igualdad de género, reducción de las desigualdades, crecimiento económico y hambre cero, en lo fundamental, integrando las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y medioambiental). Los contenidos de los ODS están implícitos en cada uno de los Ejes Estratégicos —donde el Eje Desarrollo humano, equidad y justicia social es el que más ODS integra dentro de sus objetivos específicos, lo que evidencia el carácter multidimensional de nuestro modelo de desarrollo—, y en más de 60 % de los Lineamientos trazados para la Política Económica y Social del Partido para el periodo 2016-2021 —lo

cual garantiza la acción sobre las metas y el consecuente resultado de las mismas.

Entre los instrumentos, metodologías y herramientas que han permitido organizar, monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los ODS y el PNDES 2030 y la formación de capacidades, se encuentran las auditorías de desempeño con el fin de preparar al país para la implementación de la Agenda 2030.

Como parte del entramado de organismos públicos que permiten fortalecer la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, se encuentra la Contraloría General de la República. En diciembre

de 2016, el XXII Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI, por sus siglas en inglés) confirmó la importancia de realizar trabajos de auditoría y revisión sobre los ODS, con base en cuatro enfoques fundamentales:

1. Evaluar la preparación de los gobiernos nacionales para implementar los ODS.
2. Empezar auditorías de desempeño en el contexto de los ODS.
3. Evaluar y apoyar la aplicación del ODS 16, que prevé instituciones transparentes, eficientes y responsables.
4. Posibilitar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus propias operaciones.

En el país han sido realizadas auditorías de desempeño a los ODS 5 y 7, y se obtuvieron muy buenos resultados, lo cual evidenció buenas experiencias y prácticas en la implementación de los ODS y el PNDES 2030. Ha sido un proceso de aprendizaje conjunto donde se han identificado aspectos en los que se debe mejorar para la implementación de la Agenda 2030, los que se constatan en el Informe Nacional Voluntario.

Otro elemento esencial ha sido el proceso de apropiación de la Agenda 2030 a nivel territorial; es decir, cómo pueden los territorios, a partir de sus características propias y potencialidades, contribuir al cumplimiento de las metas ODS y con la coherencia a nivel territorial de las metas y objetivos nacionales.

Para ello se han creado grupos provinciales cuyo objetivo fundamental es armonizar y articular las estrategias de desarrollo nacional con las territoriales (provincial y municipal), a través del plan de la economía, las Iniciativas de Desarrollo Municipal y PADIT. Esta última se ha convertido en un espacio de trabajo muy apropiado en cuanto a desarrollo territorial, desarrollo económico local, descentralización, fortalecimiento de capacidades locales y

territoriales para la planificación, gestión del desarrollo y articulación multinivel. Dicha plataforma desempeña un papel relevante en el fortalecimiento de las capacidades para lograr una mejor gestión del desarrollo local.

La Dirección Provincial de Economía y Planificación (DPEP) es la responsable del monitoreo y seguimiento de la información relativa a la implementación de los ODS en la provincia, con la participación del Grupo Territorial creado con ese cometido. La DPEP velará por la información que se tributará a PADIT y reportará los avances del territorio en la implementación de la Agenda 2030.

De conjunto con la DPEP, y en un trabajo mancomunado, tendrán un rol fundamental la ONEI provincial —pilar informativo que determina los indicadores provinciales y el procesamiento de la información— y el equipo PADIT en la provincia, que pudiera constituirse en una secretaría técnica de apoyo al grupo provincial en relación con los ODS.

Los gobiernos locales deben prepararse para implementar los objetivos del PNDES y los ODS en sus comunidades de diferentes maneras:

- Focalizar los objetivos del PNDES y los ODS en las Estrategias de Desarrollo Provincial (EDP) y municipal (EDM) como punto de partida esencial para garantizar el aporte del territorio a las metas de desarrollo del país.
- Elaborar las EDM y EPD realizando la evaluación de los problemas, oportunidades, fortalezas y necesidades para definir las prioridades y localizar los ODS. Las Estrategias de Desarrollo Municipal y Provincial definidas serán un punto de partida esencial para este propósito.
- Llevar a cabo una labor de sensibilización y promoción sobre la importancia de los objetivos del PNDES y los ODS y su relevancia para las localidades, así como el papel que juegan en el logro

de los objetivos y la necesidad de una efectiva implementación.

- Lograr mayor participación de los actores sociales y propiciar la gobernanza cooperativa para establecer prioridades compartidas y el desarrollo de capacidades de liderazgo efectivo.
- Alinear los planes y presupuestos territoriales con los objetivos del PNDES y los ODS, así como los programas y proyectos derivados de la cooperación internacional.
- Movilizar y aprovechar los recursos locales necesarios para darle cumplimiento a los objetivos definidos en el PNDES y los ODS.
- Promover la apropiación y corresponsabilidad en la ejecución de proyectos estratégicos.

Para el país es fundamental el fortalecimiento de los mecanismos de territorialización de los ODS y mayor proactividad en el trabajo que se realiza en los territorios, relacionado con sus estrategias de desarrollo y el cumplimiento de los objetivos nacionales y globales en las diferentes escalas de gobierno con resultados que impacten en su situación actual y perspectiva.

En paralelo se ha profundizado en el cálculo de los indicadores sintéticos. Uno de los ellos es el Índice de Desarrollo Territorial (IDT). Además, como parte del fortalecimiento en la medición, desde hace varios años se trabaja con la ONEI en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), calculado según la metodología internacional, donde se obtuvieron resultados positivos. Estos índices están contemplados dentro del conjunto de indicadores del PNDES 2030 en los Ejes temáticos sociocultural, demográfico y territorial.

Otra de las herramientas que se ha comenzado a utilizar es el Proyecto Laboratorio ODS para el apoyo a la implementación nacional de la Agenda 2030. El Laboratorio ODS pone a disposición del Grupo Nacional un conjunto de instrumentos que acompañan los esfuerzos nacionales de articula-

ción y seguimiento de los ODS y contribuye a la formación de capacidades.

Uno de los principales objetivos del Laboratorio ODS es la implementación de SIGOB-ODS, plataforma tecnológica interactiva en tiempo real que fortalece la disponibilidad de datos nacionales y territoriales para monitorear los ODS, y constituye un espacio para la colaboración entre todos los actores de la sociedad, lo que permite la toma de decisiones oportunas y confiables.

Desde el mes de mayo se trabaja en la primera fase de la implementación de la Plataforma SIGOB-ODS —con la participación de nueve organismos y las provincias de Pinar del Río y Sancti Spíritus— en la identificación de las iniciativas que impactan en el cumplimiento de las metas de los ODS en el país. Los resultados preliminares fueron presentados ante el GN y se pretende extender la propuesta a otro grupo de organismos y provincias que pueden aportar lo que desde su ámbito de acción hacen para el cumplimiento de los ODS.

Los mecanismos institucionales existentes en el país, la articulación nacional del PNDES 2030 en torno a los ODS, la coordinación interinstitucional, el marco normativo, el tratamiento de la información, las iniciativas desplegadas, la participación activa de los actores de la sociedad civil, organismos, entidades, instituciones estatales y sector no estatal, constituyen fortalezas del país para continuar la implementación satisfactoria de la Agenda 2030 con la realización de las adecuaciones y correcciones necesarias que permitan la mejora continua de los resultados y el logro de los objetivos en el menor tiempo posible.

Son varios los desafíos que enfrenta el país en el contexto de actualización de su modelo económico y social y en la implementación de la Agenda 2030. Entre ellos:

- El fortalecimiento de los mecanismos institucionales y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno —nacional, provincial y

- municipal— y los actores —estatal, no estatal, universidades, sociedad civil y ciudadanía.
- La incorporación de los ODS y objetivos del PNDES en la gestión y planificación a nivel local. Definición de las metas e indicadores locales de los ODS y el PNDES, asignación de recursos e implementación de acciones para incrementar los niveles de bienestar.
- Los procesos de difusión y sensibilización sobre la importancia de los ODS y el PNDES 2030 y su relevancia para las localidades.
- El seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas a todos los niveles.
- El fortalecimiento de las capacidades estadísticas y técnicas, metodologías y herramientas.



Sobre las mediciones y los índices de desarrollo territorial

¿Cómo se aborda en las mediciones del IDT la formación de capacidades y el desarrollo del potencial humano, que es uno de los ejes del PNDES 2030? (JORGE NÚÑEZ JOVER, Red GUCID)

Para el IDT se puede valorar su inserción como formación de capacidades, pero habría que buscar los indicadores que permitan captar este término y que los datos puedan capturarse a nivel municipal. Hoy el IDT recoge información sobre educación, pero el indicador seleccionado no se mueve mucho entre municipios debido al sistema educacional existente en Cuba. (JOSÉ JUAN MARTÍNEZ)

Se alerta sobre las diferencias entre formación y la utilización de esa capacidad creada, y la disyuntiva que representa medir estas dos cuestiones que se observan como distintas, pues en el caso de la segunda se relaciona con el sistema de estimulación e incentivos de la persona formada para permanecer o moverse hacia un sector o territorio y no con la formación y educación recibida. (JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ)

¿Cómo se han incorporado o visualizado en la medición del IDT los procesos de gestión municipal, así como la percepción de la población respecto al desarrollo territorial? (MAYLIN CASTRO, CEDEL)

¿Se han tenido en cuenta para estos estudios y mediciones sobre los índices de desarrollo a nivel municipal (IDT e IDHM) los antecedentes de trabajo de las

universidades cubanas sobre el índice de avance municipal? (MAYLIN CASTRO, CEDEL)

¿Se podría afirmar que la fotografía que arroja esta primera medición del IDT se explica como resultado de determinadas políticas nacionales más que por las potencialidades y el actuar de los municipios? (MAYRA ESPINA PRIETO, COSUDE)

Los resultados preliminares de la medición del IDHM establecen claramente la dependencia del avance o no de un municipio respecto a las políticas y decisiones nacionales. Fue comprobado estadísticamente que donde la industria azucarera cerró, el municipio no recibió otra compensación y quedó en una situación de rezago; donde se fomentó la actividad turística como resultado de la política del sector, cambió muy favorablemente la situación del municipio. (JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ)

¿Se ha realizado alguna medición del índice de pobreza multidimensional a nivel municipal? De ser así, ¿se ha correlacionado el índice de desarrollo humano con el de pobreza? (MAYRA ESPINA, COSUDE)

Es importante que el índice de pobreza multidimensional haga justicia a Cuba y a sus políticas sociales, pero ¿se ha reflexionado sobre el peligro que esconde la ponderación del tema de los ingresos personales y familiares, cuando se conoce que la esfera de las decisiones autónomas, de la vida individual y familiar está muy deprimida, y que los ingresos personales y familiares

toman un peso cada vez mayor en relación con el bienestar? (MAYRA ESPINA, COSUDE)

El índice de pobreza multidimensional es una metodología desarrollada por la Universidad de Oxford, que comprende indicadores relacionados con la salud, la educación y la calidad de vida, pero no incluye los ingresos. En el caso de Cuba, el cálculo se hizo cumpliendo la metodología internacional. El índice arroja un número que permite la comparación como país y refrenda los logros que ha alcanzado el país en estas temáticas, pues

muchos de los indicadores son objetivos sociales alcanzados. Pero se debe construir un índice para Cuba en el que se coloquen nuevos indicadores para poder utilizarlo como un instrumento de evaluación de las políticas y observar los avances o retrocesos que se tienen. (SUSSET ROSALES)



Existe un reto mayor en las mediciones del desarrollo territorial que es su propósito: mirar hacia los municipios y compararlos respecto al mundo o entre ellos en el país, o la mirada a sí mismo de un municipio. Son miradas diferentes,



y quizás los indicadores en los tres casos no sean los mismos. (LISSETTE PÉREZ, Facultad de Derecho de la UH)

 Se alerta sobre el cálculo de los índices en Cuba y las comparaciones internacionales, pues puede haber distorsiones o interpretaciones de parámetros muy diferentes entre Cuba y otros países. Este debate subyace desde hace bastante tiempo (JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ)

 Se comparte la experiencia de una metodología dirigida a medir los niveles de autonomía relativos entre municipios, entre sistemas municipales de los países, entre jurisdicciones subnacionales y entre ciudades. Se ha aplicado en Uruguay, Argentina, México, Puerto Rico, España, Chile, y se encuentra en aplicación en Paraguay y Brasil en este año. Se invita a Cuba a participar. (DANIEL CRAVACUORE)

Sobre la Agenda 2030 y los ODS

 ¿Qué desafíos se visibilizan en el contexto latinoamericano de cara a la localización de los ODS? (MAYLIN CASTRO, CEDEL)

Los ODS son una enorme oportunidad municipal, subnacional, nacional, regional y global; una motivación para movilizarse y tratar de modificar ciertos tipos de patrones de conducta y ponerlas en un elemento. (MIGUEL CERECEDA, SIGOB)

Los ODS deben verse como una herramienta de cambio, de reflexión. Se debe velar por no caer en la trampa de lo “instrumental”. (LODOVICA LONGINOTTI, AICS)

Los ODS y sus indicadores no se están usando en los municipios para construir capacidades, para reflexionar. Por tanta presión de los organismos internacionales y de los gobiernos, se termina haciendo buenos diagramas, pero se pierde la oportunidad de aprovecharlos como un gran instrumento de reflexión territorial que ayude a construir capacidades. (PABLO SARDUY, CITMA Villa Clara)

Debe verse la apropiación de los ODS a nivel territorial no como una tarea sino como oportunidad: para alinearlos con las EDM en función de las características del territorio, para visualizar el rol y la contribución del

municipio a esa mirada global al desarrollo sostenible, y para generar el compromiso de la ciudadanía y los actores locales en la profundización de los temas de desarrollo sostenible. (MAYLIN CASTRO, CEDEL)

 ¿Cómo se ha concebido el mecanismo de interacción, de conexión funcional, desde el grupo nacional que coordina y da seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 con los municipios? ¿Cómo se asegura esta conexión que permita, por ejemplo, el monitoreo a los municipios que estén rezagados en el cumplimiento de metas? (DANIEL CRAVACUORE)

Se toma nota de la sugerencia de lograr mayor representación de los territorios en el grupo nacional para la implementación de la Agenda 2030, que favorezca una conexión mucho más rápida y que llegue a todos los lugares (SUSSET ROSALES)

 ¿Se pueden dar ejemplos concretos del trabajo de los Laboratorios de ODS en Cuba? ¿Cuál podría ser una iniciativa de este tipo, y cómo se organiza en función de poder medir y mostrar avances en este sentido en el próximo informe voluntario de los ODS? (LISSETTE PÉREZ, Facultad de Derecho de la UH)

Sobre los Planes de Desarrollo desde nivel nacional al local

Se alerta sobre las limitaciones de la división político-administrativa, y de la necesidad de dar un tratamiento especial a las capitales de provincias y a la capital del país, pues no es posible trabajar los municipios de los grandes centros urbanos como se trabajan los municipios rurales en el país. (JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ)

Parece estar presente en el PNDES cierta linealidad que se estima se irá cumpliendo de manera gradual y armónica. Sin embargo, ¿cómo se ven que los procesos actuales, de muchísima complejidad, interconexiones, cambios de cultura, de gobierno, y de todo tipo, con una reforma estructural de gobierno a todos los niveles, afecte esta lógica y los resultados del Plan? (OVIDIO D'ANGELO, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas)

Apuntes para Cuba

Ada Margarita Guzón Camporredondo



Máster en Dirección y Gestión Pública Local. Arquitecta, con especialización en Planificación Física

Profesora Titular Adjunta del Instituto Superior Politécnico (CUJAE) de La Habana

Directora del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), Cuba

Las principales recomendaciones del panel se resumen en los diez puntos siguientes:

1. El reconocimiento de la *complejidad* del desarrollo municipal y su carácter multidimensional y, en correspondencia, la necesidad de contar con *herramientas diversas* para abordar la multiplicidad de temas de interés municipal.
2. La cuestión no es la herramienta en sí, sino *saber escogerla o adaptarla* según las necesidades locales y los resultados esperados. Determinadas herramientas funcionan bien en algunos municipios, pero en otros requieren ser “personalizadas” o reinventadas en correspondencia con las características específicas del lugar. El camino está abierto a la innovación y la creatividad de los actores locales.
3. En ocasiones se indican “desde arriba” las herramientas y metodologías que deben usarse a nivel municipal. Aplicarlas sin el *análisis previo para aprehenderlas* conscientemente e incorporarlas en la gestión municipal, resultará bien como ejercicio técnico o académico, pero nada más.
4. Las herramientas utilizadas en la gestión del desarrollo municipal *deben estar alineadas*. Existe una tríada esencial, que debe articularse a la hora de que el municipio encare la planificación de su desarrollo:
 - la estrategia de desarrollo municipal, como la sombrilla desde donde se dibuja qué municipio se quiere y las metas a las que se pretende llegar;

- el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano, que localiza y valida en el territorio las propuestas;
 - el presupuesto municipal y el plan de la economía, a través de los cuales se obtienen los recursos. La primera es la herramienta política; la segunda, el soporte físico de las propuestas, y la tercera, la herramienta económico-financiera.
5. Se ha de otorgar la importancia debida a las *capacidades locales necesarias* para autogestionar el desarrollo municipal. Para hacer uso de la autonomía del municipio refrendada en la Constitución, es preciso identificar las capacidades existentes —dónde está quién hace qué— y crear capacidades nuevas mediante la formación a través de diversas vías y modalidades.
 6. La *medición* es otra cuestión fundamental y se debe tomar en cuenta que *nunca es neutra*. Definir *cuáles indicadores y herramientas* sirven al propósito de la medición es importante. Como lo es también tener claridad del objetivo de la medición: no es lo mismo hacer comparaciones entre países, o entre los municipios del país, que medir el desempeño al interior del municipio sobre asuntos de interés de la ciudadanía y que permiten que el municipio funcione adecuadamente.
 7. La medición y los indicadores se vinculan estrechamente con los mecanismos de *seguimiento y evaluación*, los que de conjunto permiten el análisis sistemático de los procesos de gestión del desarrollo territorial. Estos brindan los insumos indispensables para tomar las decisiones, mantener el rumbo del proceso de desarrollo o cambiarlo cuando se precise.
 8. No perder de vista que existen cuestiones que desbordan los límites político-administrativos del municipio y requieren de un *enfoque supra-municipal*. En el Eje Territorial del Plan de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hay un acápite (y un índice) referido a la cooperación y la complementariedad. Sobre esta base, se deben buscar las *herramientas que propicien la colaboración y complementariedad entre municipios* para enfrentar temas de interés común, como el manejo de las cuencas hidrográficas y del agua, el desarrollo de macizos montañosos o zonas costeras, el cierre de ciclos productivos, la gestión de actividades turísticas, la construcción o mantenimiento de infraestructuras, el manejo integral de los residuos sólidos, entre otros.
 9. El análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha de ser *un nuevo lente, una herramienta, para mirar la gestión del desarrollo territorial* desde estas claves y no como un argumento independiente o paralelo orientado en la lógica “arriba-abajo” y que no se integre de manera orgánica a la gestión local.
 10. Las *herramientas de participación* son indispensables en los procesos de desarrollo local. El presupuesto participativo es una de ellas, pero hay otras que en el contexto actual son oportunas para garantizar procesos participativos en los municipios de planificación, gestión y control social.





RUTAS Y DESAFÍOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN CUBA



Las autoridades opinan

Participantes:

Johana Odriozola Guitart, Viceministra de Economía y Planificación

Iván la O Negret, Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Urbano Noris

Nelsis Fernández Sarmiento, Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Gibara

Luis Sánchez Rodríguez, Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Baracoa

Jorge Luis Salas Rosette, Vicepresidente del Consejo de Administración Provincial de Pinar del Río

Daniel Silveira Pérez, Vicepresidente del Consejo de Administración Provincial de Granma

Mayra Espina Prieto, Doctora en Ciencias Sociológicas

Moderador:

Raúl Garcés Corra, Exdecano de la Facultad de Comunicación de la UH

Las preguntas a continuación orientan el debate y la reflexión sobre los desafíos existentes y el trazado de rutas críticas para encaminar el trabajo en torno a la descentralización y la gestión del desarrollo territorial en Cuba.

1. ¿Qué desafíos le atañen a un decisor, a un servidor público y, en particular, al Ministerio de Economía y Planificación para promover el cambio deseado? ¿Cómo enrutar y gestionar ese cambio —desde arriba o desde abajo— y cuáles son las prioridades que se deben tener en cuenta?

Existe la voluntad política de descentralizar. Ello ha sido expresado en los documentos rectores aprobados, uno de consenso social: la Constitución. En ellos se diseña el territorio al que se aspira, se habla de autonomía municipal y de cómo se concreta en competencias, facultades, definición de autoridades, emisión de normas y gestión de recursos. Estas son líneas para gestionar el cambio.

Sin embargo, es importante determinar, con el modelo actual, cuán viable económicamente es la autonomía. Además de lo regulado y dispuesto, la economía, en última instancia, debe propiciar la gestión de recursos. Está en debate cómo atender el desarrollo local, si desde una única institución, con grupos de trabajo, con grupos técnicos, con la suma de ellos, o si debe haber un centro rector y mantener la institucionalidad existente. Aunque

sin consenso al respecto, es indiscutible la importancia de la institucionalidad en la correcta construcción del proceso.

Las transformaciones económicas han estar encaminadas a que el municipio tenga más facultades de decisión sobre los recursos propios y la gestión de recursos. Hasta hoy, la planificación en Cuba ha sido centralizada, con asignación de recursos y poca atención a la construcción del desarrollo. Por tanto, es necesario erigir una planificación territorial que se articule con la planificación nacional, capaz de compatibilizar los intereses nacionales con los territoriales, y con definición de los recursos locales sobre los cuales el municipio debe decidir. Recursos materiales, físicos, financieros, del conocimiento, de capacidades personales, de estructuras institucionales, educativas, y consignar en qué medida pueden tramitarse, qué inversiones se deben acometer, cómo se articulan con la estrategia del país. Debemos conjugar la visión del desarrollo que va de lo nacional hacia lo territorial con la que iría en sentido contrario.

Los territorios han de tener voz y voto en los espacios nacionales que definen las políticas que tributan a lo local, y participar más activa e igualmente en las decisiones, que son para lo local y deben ser también desde lo local.

Tomando como referente PADIT, se ha de lograr la sinergia entre todos los actores que trabajan por el desarrollo local. Esto impone desafíos. Hay que conseguir la comunión de objetivos y propósitos. Quienes laboran en el plan de desarrollo hasta 2030, los que se ocupan del desarrollo sostenible, las universidades, los centros de investigación, los organismos de la Administración Central del Estado, los sistemas empresariales, las fórmulas de gestión no estatal, todos deben coincidir en su contribución al desarrollo local, sin duplicar funciones, sin trabajar sobre lo ya realizado. Desde el centro hay que buscar vías alternativas o diferentes a las empleadas hasta hoy con el fin de socializar la información y compartir experiencias.

Existen laboratorios ODS, proyectos de iniciativa y desarrollo municipales, esquemas nacionales de ordenamiento territorial, acciones varias que deben alinearse con el fin de hacer más eficiente el proceso.

Los mecanismos legales y regulatorios que demanda el municipio cubano hay que revalorizarlos. Es importante definir cuáles son las reglas del juego en las que el municipio va a funcionar, qué puede y no puede hacer, qué le toca decidir y qué no, qué es propio de él, qué es concurrente. El municipio tiene facultades sobre estas cuestiones, que a la vez son competencias de otros niveles; por eso hay que definir con acierto un marco regulatorio que no deje vacíos legales, donde no tenga lugar la ambigüedad, y que permita avanzar paulatinamente hacia el desarrollo. Se deben revisar de igual modo las estructuras empresariales en cualquier forma de propiedad o gestión, las entidades e instituciones existentes en los municipios, y verificar si son estas las que deben ser u otras. Se ha de establecer con claridad qué derecho tiene el municipio a determinar cuáles establecimientos proveerán servicios y cómo los llevarán a cabo. En síntesis, se deben diseñar normas legales desde y con los municipios, atendiendo, a la vez, al funcionamiento del sistema nacional y los demás niveles para articular medidas eficaces.

En esa regulación del municipio, las competencias son el pilar fundamental: ¿qué puede hacer un municipio?, ¿con qué recursos cuenta?, ¿qué recursos deben traspasarse?, ¿qué posibilidades tiene capacitar al personal necesario?, ¿cómo se monitorea el traspaso de competencias?, ¿ha sido eficaz, se ha hecho correctamente? Por tanto, hay que pensar también cómo monitorear a nivel nacional y dar seguimiento a lo que se hace desde los municipios.

Es fundamental medir correctamente el desarrollo local, para lo cual deben asumirse indicadores que se correspondan adecuadamente con la realidad.

Algunos son ciencia constituida en ciertos lugares, pero es preciso saber adaptarlos a los requerimientos específicos. Con tales indicadores se podrán medir los diferentes niveles en que se encuentran los municipios, y, a partir de ello, identificar en qué incidir o cuáles políticas públicas aplicar para que dichos indicadores cambien en función del desarrollo. Estas herramientas de medición deben ayudar a la toma de decisiones desde los organismos centrales, actualmente bastante empírica, y lograr que esté más compatibilizada con los resultados de la ciencia.

La importancia y la urgencia del desarrollo local compelen a trabajar en paralelo todas las cuestiones con sistematicidad e integralidad. Evidenciar la máxima de que solos corremos más rápido, pero

juntos llegamos más lejos; solo con los municipios llegaremos más lejos. (JOHANA ODRIÓZOLA GUITART)

Un municipio con muchas complejidades debe estar preparado para los cambios en función del desarrollo local y revisar qué debe hacer desde lo económico y lo social. En el orden económico, los municipios enfrentan transformaciones; en consecuencia, deben tener otras responsabilidades y atribuciones y se han de desarrollar múltiples capacidades. La experiencia de Urbano Noris, en Holguín, ha arrojado que deben fomentarse las capacidades de liderazgo y de concertación, la creatividad y la innovación. Debe saberse manejar los conflictos para llegar a consensos. Se ha de ganar en capacidad de organización, así como dominar



el contexto institucional actual y prepararse para el futuro. Se deben desarrollar las capacidades de aprendizaje. El escenario es complejo y se complejizará aún más; por tanto, hay que estar preparados para asegurar el éxito. (IVÁN LA O NEGRET)

Gibara es un municipio que está en la costa norte de la provincia de Holguín. Su economía y ejes estratégicos son la agricultura y el turismo, fue lanzando como destino en 2017 cuando la villa cumplió doscientos años y califica como turismo



de ciudad. Es un lugar donde se celebran muchos eventos, especialmente el Festival Internacional de Cine Pobre, que es una magnífica oportunidad para visibilizar las prioridades de desarrollo de un municipio lleno de potencialidades. Para impulsar el desarrollo del territorio es necesario integrar todos los factores. La principal experiencia recogida es que debemos fortalecer mucho más los vínculos con el Centro Universitario Municipal para perfeccionar prospectivamente la labor de gobierno y la gestión de desarrollo local. Si queremos desarrollar, descentralizar y tener autonomía, hay que contar con la participación popular, pensar en las personas de las que somos servidores y decisores. A partir de ahí hay trazar una estrategia integral de desarrollo del territorio. (NELSIS FERNÁNDEZ SARMIENTO)

Se deben aprovechar las capacidades ya creadas, el conocimiento previo para avanzar y recorrer más rápido el camino. Debe profesionalizarse la gestión del desarrollo, pero no solo de carrera, sino como espacio, institución o vicepresidencia donde confluyan, en función del desarrollo, las principales autoridades y los actores activos. Hay que mover el pensamiento, canalizar la energía transformadora y buscar los vínculos para ello, proyectar estrategias de desarrollo, socializar la estrategia nacional, propiciar la participación ciudadana.

El avance o transformación de un territorio dependerá de la articulación que se logre entre los distintos niveles y actores. Los entes económicos de una localidad —dígase unidad presupuestada, empresa u otra organización económica— han de transformarse también. Por eso debemos estar aptos para introducir cambios y formar capacidades a corto, mediano y largo plazos, pues el tiempo es un factor determinante.

Hay que transferir competencias, pero también hay que transferir fondos. Las Asambleas municipales aprueban un presupuesto sobre la base

de un registro histórico y los gobiernos tienen la posibilidad de disponer de 1 % del presupuesto anual para implementar mejoras al margen de dicho plan. Sin embargo, es importante ir introduciendo transformaciones en este sentido. Hay que movilizar fuentes de financiamiento descentralizadas para la toma de decisiones.

Es importante profesionalizar la gestión del desarrollo territorial, darle carácter integrador y sistémico a cada evaluación y con todas las variables, siempre en función de un proceso de mejora continua. El reto es transformar, actualizar nuestro modelo de desarrollo para bien. Como decía el presidente en el balance del Ministerio de Finanzas: “lo bello de los tiempos difíciles es que son retadores”, el reto está planteado, y entre todos podemos superarlo. (DANIEL SILVEIRA PÉREZ)

2. Se ha hecho referencia a la colaboración de los sectores que intervienen en la gestión del desarrollo y a la necesidad de la participación ciudadana y la construcción de alianzas entre los actores, no solo los que son parte de la institucionalidad del gobierno, sino además a los que forman parte de la comunidad y pueden intervenir activamente en la gestión del desarrollo. ¿Cuáles son las experiencias de Pinar del Río y Baracoa en este sentido?

Pinar del Río cuenta con resultados palpables en la construcción de alianzas —presentes en la base de la nacionalidad cubana—. No se logran saltos importantes sin unidad, ya sean de acción, como de pensamiento, también unidad entre la universidad y los centros de investigación de la provincia. Fidel dijo en los años sesenta que Cuba debe convertirse en un futuro de hombres de ciencia y de pensamiento, y al paso de sesenta años fomentándolo, en cada provincia tenemos entre 12 % y 13 % de universitarios. Pinar del Río cuenta con más de seis mil masters y más de trescientos cincuenta doctores en ciencia. Ese potencial hay que ponerlo en

función de las transformaciones necesarias, donde el ingenio del cubano y su voluntad juegan el papel fundamental. Como provincia, debemos conducir el desarrollo en los municipios a través de procesos multiniveles y solidificar las conexiones entre los intereses municipales y los nacionales, y ver cómo el interés de la nación puede revertirse en bienestar para el municipio. Hay que conducir igualmente las interrelaciones entre los territorios de la misma provincia, guiar y mediar en esos intereses, que pueden multiplicarse si existe unión entre todos. Es importante determinar cómo el gobierno de la provincia puede servir de catapulta para que la multifactorialidad que existe en los territorios se ponga en función del desarrollo. (JORGE LUIS SALAS)

El desarrollo local es una vía, un espacio, un escenario para satisfacer las necesidades materiales y espirituales del municipio en estrecha armonía, en estrecho nexo con la nación. Al desarrollar localmente el municipio, estamos fortaleciendo la nación, el país. Sin embargo, se hace necesario observar la parte viva y las brechas que hay en la concepción de los proyectos. Hay que determinar cómo cerrar o reducir las diferencias entre lo que puede hacer la nación dentro del territorio y lo que puede hacer el territorio a partir de los espacios que quedan y pueden ser aprovechados en función de su propio desarrollo. En la provincia de Guantánamo, en Baracoa y otros municipios, hemos tenido experiencias muy positivas y con resultados concretos en ese sentido. Por interés del país se desarrollan cadenas productivas, aprovechando posibilidades de esa cadena productiva, se encadenan producciones y servicios locales que están destinados a satisfacer inquietudes y demandas de la población.

Se deben crear escenarios con todos los actores, donde estén presentes la universidad y las instituciones científicas, pues ellas deben liderar el talento, el conocimiento, el gran caudal científico que poseen los territorios. Un maestro, un

doctor, hasta un niño enseñan a pensar, a proyectar el trabajo, a buscar soluciones locales; incluso, los animales, porque, por ejemplo, una vía llena de animales donde se interrumpa el tránsito, obliga a pensar en cómo neutralizar el daño y tomar medidas para evitar los perjuicios. Esas sencilleces, que a veces no apreciamos, debemos tenerlas en cuenta para proyectar el desarrollo local.

Desde el punto de vista económico hay que perfilar más qué se considera como plan nacional y qué es plan territorial. Y hacerlo en el marco jurídico propicio. La Asamblea Municipal del Poder Popular tiene facultades para aprobar determinadas normas; pero la estrategia local es una combinación, un nexo, una relación, un vínculo entre lo nacional propiamente y los niveles regionales y locales, por lo tanto, el marco jurídico es determinante y necesario para mover ese gran motor del desarrollo local. (LUIS SÁNCHEZ RODRÍGUEZ)

3. Hubo una época en que la universidad se veía distante de la práctica social, y consideraba que todo lo proveniente de la práctica social era instrumental. Sin embargo, no hay nada más práctico que la academia, y esta toma sus referentes en la práctica. ¿Cómo manejar la búsqueda e implementación de estas experiencias prácticas?

Justo ese es el rol de la academia: el acompañamiento a los proyectos y a los actores locales. PADIT tiene presente lo que debe ser una lección aprendida: acompañar desde la demanda; apartarse de un repertorio estandarizado, internacional, y aprender desde los propios roles. La descentralización es un proceso de cambios radicales, por tanto, debemos convertirnos en otros actores, desaprender, aprender nuevamente y reconstruirnos de conjunto.

Podemos usar la fórmula de aprendizaje en la práctica, de aprendizaje en la acción conjunta, una especie de capacitación-acción, todos juntos tomando iniciativas y riesgos, pero monitoreando tareas, comuni-

cádonos, estando alertas ante los riesgos y tratando de acelerar el ritmo para llegar adonde queremos.

El desarrollo local es una visión estratégica totalmente articulada al desarrollo general del país. Y esa perspectiva no debe perderse. Un principio de la teoría de la complejidad dice que la estrategia es más importante que el programa, pues este último puede cambiarse a diario si las señales recibidas indican que por ahí se no va a ningún lado; sin embargo, la estrategia da la mirada a más largo plazo, de utopía si se quiere, permite hacer los cambios deseados, armónicos.

Esa mirada estratégica debe ser armada creando consenso, dialogando, resolviendo las cosas en la práctica, y también dirimiendo diferencias, sin tenerle miedo a la idea de conflicto, pues este es un proceso de tensiones y conflictos entre di-

ferentes actores. La mirada estratégica requiere además sensibilidad ante las desventajas; es decir, saber cómo avanzar rompiendo condiciones de partida desventajosas. De igual modo, hay que aprender a usar las experiencias acumuladas, las propias y las de otros lugares, contaminarlas, compartirlas y aprovecharlas.

Todas estas cuestiones demandan a su vez un cambio institucional, pues con los mecanismos de gestión centralizada que han sido utilizados no son factibles los nuevos procedimientos propuestos. Se debe cambiar la manera de pensar la institucionalidad, cambiar incluso el esquema de la gobernanza y los espacios de poder para crear otro que sea más útil en la toma de decisiones locales. Hay que cambiar el lenguaje: arriba, abajo, nivel central, pues son procesos multicéntricos, horizontales. (MAYRA ESPINA PRIETO)



4. ¿Cuáles son aquellas tres estrategias, o tres desafíos, que proponen considerar para gestionar este cambio deseado, sobre la base que el cambio también comprende el conflicto, las tensiones?

La estrategia de desarrollo municipal debe ser definida, preparada, conducida y consensuada desde el municipio. El aprendizaje debe ser constante, y deben establecerse alianzas con la universidad como plataforma de capacitación, innovación y renovación. Algunas de las matrices han de cambiar con el fin de que respondan a las nuevas estrategias ante los muchos cambios. (IVÁN LA O NEGRET)

Aprender y hacer. Fortalecer los vínculos con la universidad para seguir conduciendo el proceso de la mejor manera. Incrementar la participación popular porque ahí se consolida la toma de decisiones. (NELSIS FERNÁNDEZ SARMIENTO)

La sumatoria de saberes es muy importante. Se debe involucrar más al pueblo para que diga cómo quiere esta nación. Es el pueblo quien dirá qué considera necesario en el barrio, localidad, municipio o provincia. Cada criterio debe ser tenido en cuenta, y en caso de no ser aceptado, explicar las razones. Se debe promover una real participación ciudadana, y que sean los ciudadanos los que aporten elementos y pongan sobre la mesa diferentes asuntos. Esto debe perfeccionarse y multiplicarse. (JORGE LUIS SALAS ROSETTE)

Baracoa es uno de los municipios que se pronostica será más afectado desde el punto de vista medioambiental y climático, pues es una zona costera y montañosa. Este es un gran desafío. Otro es disminuir las diferencias que hay entre la ciudad y el campo. Es más la población que vive en la ciudad que en el campo, cuando la localidad es eminentemente agrícola. Se debe continuar cohesionando todas las fuerzas y medios para aprovechar los re-

ursos endógenos y concertar con los niveles superiores los recursos foráneos con el fin de ponerlos en función de su desarrollo. Se han de perfeccionar los planes de ordenamiento territorial y urbano y el plan de desarrollo integral. (DANIEL SILVEIRA PÉREZ)

Debemos simplificar procesos, pues tenemos algunos demasiado complicados, y debemos avanzar rápidamente en las normativas, en las regulaciones del tipo que sea: ley, resolución, etc. Hay que lograr la descentralización de fondos, lo que puede facilitar la participación ciudadana en la solución de proyectos que tributen al programa general de desarrollo del país. (LUIS SÁNCHEZ RODRÍGUEZ)

5. ¿Cuáles son los riesgos que vale la pena correr en función de la gestión del cambio deseado?

Nos corresponde, como Ministerio de Economía y Planificación, planificar la autosostenibilidad de los municipios para que estos puedan acometer sus proyectos. Debemos diseñarlo desde los marcos institucionales y regulatorios, desde los procesos económicos, desde el entendimiento de cuáles son los actores y los mecanismos. Debemos desbrozar el camino, quitar obstáculos e ir construyendo el camino nuevo, con los recursos que se sumen y los asignados, para la consecución de los sueños de todos y cada uno. Los recursos, entendidos en su más amplia acepción, han de conjugarse para que el municipio se autosostenga y pueda desarrollarse, solo con la condicionante de la sensibilidad para las desventajas. Los municipios tendrán la obligación poner sus recursos propios en función de un desarrollo equilibrado, por lo que han de colocar más recursos donde más desventajas existan. (JOHANA ODRIÓZOLA GUITART)

El primer reto consiste en activar una lógica diferente de distribución y decisión sobre los muy escasos recursos que poseemos, con mentalidad territorial y de equidad social. Los presupuestos nacionales

tienen un peso grande para lo local. Por eso, con el apoyo del Ministerio de Economía y Planificación, debemos pensar en cómo distribuimos esos escasos recursos. Existen competencias en los diferentes ámbitos de gobierno, no solo las municipales. En esta esfera a veces aparece un término maldito: la subsidiariedad —eso lo puso de moda el neoliberalismo para zafarse de responsabilidades—, pero tiene cierta lógica al pensar quién hace mejor

qué, ese es otro reto en términos de competencias. Hay que diseñar y poner a funcionar un sistema de toma de decisiones reticular, horizontal. Debemos salirnos de una vez de la participación consultiva e instalarnos en la ciudadanía activa, en la micropolítica, en la toma de decisiones. Ya sabemos las luces y sombras de la consulta, avancemos ahora hacia otra manera de participar. Las condiciones están dadas, podemos llegar a ello. (MAYRA ESPINA PRIETO)

The background is a solid blue color, split diagonally from the top-left to the bottom-right. The upper-left portion is a darker blue, while the lower-right portion is a lighter blue. The text is positioned in the darker blue area.

Recomendaciones para Cuba

Como resultado de las diferentes jornadas del Seminario, se propone se considere un grupo de recomendaciones para el fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía en el marco de los procesos de descentralización y desarrollo territorial que se impulsan en el país:

- La descentralización es un proceso multidimensional que comprende tres ámbitos —político, administrativo y fiscal—, que deben manifestarse integradamente.
- El objetivo del proceso descentralizador debe ser el desarrollo humano. El desarrollo territorial en sus diferentes dimensiones —económica, política, sociocultural y ambiental— debe estar dirigido al ser humano como sujeto del desarrollo y orientarse a la satisfacción de las demandas y expectativas ciudadanas.
- La descentralización requiere una mirada articulada entre los diferentes niveles del Estado, entre los intereses públicos y privados y entre los distintos sectores. Asimismo, debe velar por las relaciones intermunicipales.
- Los principios constitucionales que refrendan la autonomía municipal implican el establecimiento de vínculos articulados entre los diferentes niveles estatales y los territorios, en el ejercicio de sus funciones y demandas, y una visión compartida que pondere en todas las prácticas un espíritu solidario y colaborativo.
- La elaboración de un marco jurídico en correspondencia con las políticas públicas sobre descentralización, desarrollo territorial, organización y funcionamiento de los órganos centrales y locales es imprescindible. Estas normas jurídicas deben ser claras, precisas y preferiblemente concentradas.
- El fortalecimiento de la capacidad decisoria de los municipios requiere la transferencia de competencias y la asignación de recursos para garantizar el desarrollo equilibrado de todos los territorios. El diseño competencial de los municipios debe ser concebido de forma tal que se transfieran cuotas de poder y se equilibren los intereses nacionales y locales.
- El proceso descentralizador precisa de un redimensionamiento estructural y funcional de las empresas locales en articulación con el resto de los actores económicos del territorio.
- La descentralización requiere de un ente institucional rector que conduzca y evalúe la implementación de este proceso a nivel nacional.
- La participación ciudadana como derecho, valor y principio constituye un pilar del proceso descentralizador, que debe expresarse de igual forma en los distintos ámbitos: político, jurídico, económico, cultural. El control popular sobre la gestión del gobierno local se erige como elemento esencial que legitima y refuerza la capacidad decisoria de esa instancia de poder.
- La información, la comunicación y la tecnología no son fines en sí mismos, sino medios a disposición de una gestión moderna y eficiente del proceso de descentralización hacia el nivel local.

La comunicación al servicio de la descentralización y la participación debe ser gestionada de forma estratégica por los gobiernos locales en pos de articular consensos. La tecnología es una herramienta poderosa que debe usarse para una mayor transparencia de la gestión de gobierno y facilitar la participación y el acceso de la ciudadanía a la información.

- La construcción de la autonomía municipal precisa del diálogo entre los actores, en el cual todos aporten experiencias y aprendizajes de cambios en las maneras de pensar y de hacer.
- El diseño de la hacienda pública local debe adaptarse a los distintos contextos y realidades de los territorios y lograr el necesario balance entre las fuentes de financiamiento para satisfacer las necesidades de gastos acordes con las competencias asignadas, las capacidades institucionales y la disponibilidad de recursos humanos y materiales. La construcción de una hacienda pública local es el compromiso de todos, para el bien de todos.
- La concientización sobre la importancia del pago de los tributos, la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los fondos públicos, así como la participación ciudadana en el desarrollo del modelo de financiación, son piezas fundamentales del diseño, puesta en marcha y aplicabilidad de la hacienda pública local.
- La creación de capacidades y el cambio de paradigma a nivel de todos los actores son cuestiones primordiales para los procesos de descentralización y desarrollo territorial.
- Las estrategias de desarrollo municipal deben incorporar sistemas de gestión del potencial humano que favorezcan procesos de formación y capacitación permanente, que preparen a la ciudadanía para procesos de transferencia de tecnología, gestión del conocimiento e innovación.
- Los esfuerzos de todas las instituciones locales deben contribuir a la formación del talento hu-

mano y a los procesos de producción, difusión y uso del conocimiento a nivel local, y asegurar la formación y capacitación continua de personal técnico, obrero, universitario, campesino, egresado de escuelas de oficios y directivo, que favorezca la creación de capacidades imprescindibles para el desarrollo local.

- El fortalecimiento de relación de los gobiernos con la educación superior, redes de innovación, entidades de ciencia y tecnología, y todo el sistema educacional es fundamental. En particular, se debe lograr una vigorosa articulación entre gobiernos y centros universitarios municipales como actores de la gestión del conocimiento y de la innovación a nivel local.
- La creación de capacidades locales requiere avanzar en la territorialización de la política de ciencia, tecnología e innovación, y promover proyectos de interés territorial en áreas claves como la producción de alimentos, construcción de viviendas, entre otros.
- Los municipios cubanos están abocados a la planificación estratégica de sus territorios. En tal sentido, la medición y las herramientas correspondientes en el ciclo de planificación se convierten en elementos necesarios para una mejor gestión municipal. Se debe garantizar que dichos procesos de medición sean sistemáticos y accesibles, cuenten con indicadores que reflejen la multidimensionalidad del desarrollo, permitan medir la gestión municipal hacia lo interno y sea comparada a otros niveles, y evaluar los avances de la descentralización y la autonomía a través de sus grados, su calidad y el impacto en la transformación del gobierno local y la gestión territorial.
- Las herramientas de gestión del desarrollo territorial deben ser justas pero flexibles y de fácil aplicación, deben adoptar lo mejor del arsenal de la región y del mundo, pero dando cuenta de los principales objetivos del sistema de gobierno y el trabajo en Cuba.

- La cooperación internacional constituye un apoyo esencial para el logro de los objetivos estratégicos en materia de fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía, su acompañamiento seguirá siendo valioso en las etapas sucesivas.

Para PADIT, los desafíos y recomendaciones planteadas implican avanzar en su fortalecimiento como plataforma de referencia para la articulación, movilización y coordinación de los actores, ofrecer valores añadidos de relevancia en el actual

contexto cubano, promover una inserción coherente de la Agenda 2030 y de la cooperación internacional, tanto en el plan de desarrollo que se construye a nivel nacional (PNDES) como a nivel territorial a través de las estrategias de desarrollo.

El reto esencial será lograr el aporte colectivo y mancomunado con sabiduría, iniciativa, métodos de trabajo participativos y colegiados, alianzas estratégicas, voluntad y compromiso de hacer y hacer bien para aportar a la consolidación del modelo de desarrollo socialista y al proyecto político económico y social de Cuba.

Acrónimos

AICS: Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo

ACTAF: Asociación de Técnicos Agrícolas y Forestales

AMPP: Asamblea Municipal del Poder Popular

ANEC: Asociación Nacional de Economistas de Cuba

ANPP: Asamblea Nacional del Poder Popular

ART: Articulación de Redes Territoriales para el desarrollo sostenible

BANDEC: Banco de Crédito y Comercio

BCC: Banco Central de Cuba

CADEL: Centro de Apoyo al Desarrollo Local

CAM: Consejo de la Administración Municipal

CAP: Consejo de la Administración Provincial

CEDEL: Centro de Desarrollo Local y Comunitario

CEDEM: Centro de Estudios Demográficos

CE-GESTA: Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIEM: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial

CIERIC: Centro de Intercambio y Referencia de Iniciativa Comunitaria

CITMA: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente

CNC: Consejo Nacional de Competencias

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

CTS+I: Cátedra de Ciencia, Tecnología e Innovación

CUM: Centro Universitario Municipal

DPEP: Dirección Provincial de Economía y Planificación

EDM: Estrategia de Desarrollo Municipal

EDP: Estrategia de Desarrollo Provincial

ENOT: Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial

FAMSI: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FMC: Federación de Mujeres Cubanas

GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

GEDEL: Centro Provincial para la Gestión Estratégica del Desarrollo Local

GUCID: Red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo Territorial

ICP: Índice de Capacidad Potencial

IDH: Índice de Desarrollo Humano

I+D+i: Investigación, Desarrollo e innovación

IDT: Índice de Desarrollo Territorial

IFAL: Instituto de Farmacia y Alimentos

IMDL: Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local

IMRE: Instituto de Ciencia y Tecnología de Materiales

INIE: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas

INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras

IPF: Instituto de Planificación Física

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

MEP: Ministerio de Economía y Planificación

MES: Ministerio de Educación Superior

MFP: Ministerio de Finanzas y Precios

MINAG: Ministerio de la Agricultura

MINCEX: Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera

MINJUS: Ministerio de Justicia

MINREX: Ministerio de Relaciones Exteriores

OACE: Órganos de la Administración Central del Estado

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OHCH: Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana

OLPP: Órganos Locales del Poder Popular

ONAT: Oficina Nacional de Administración Tributaria

ONEI: Oficina Nacional de Estadística e Información

OSDE: Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial

OTRI: Oficina de Transferencia de Resultados e Investigación

PADIT: Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial

PDHL: Programa de Desarrollo Humano Local

PIB: Producto Interno Bruto

PNDES: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SIGOB: Programa Regional de Fortalecimiento a las capacidades de gestión para la Gobernabilidad de PNUD

TIC: Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones

UH: Universidad de La Habana

UIC: Unión de Informáticos de Cuba

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNAIC: Unión de Arquitectos e Ingenieros de Cuba

UNOPS: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Este libro terminó de imprimirse en enero de 2020.

Su distribución es gratuita.