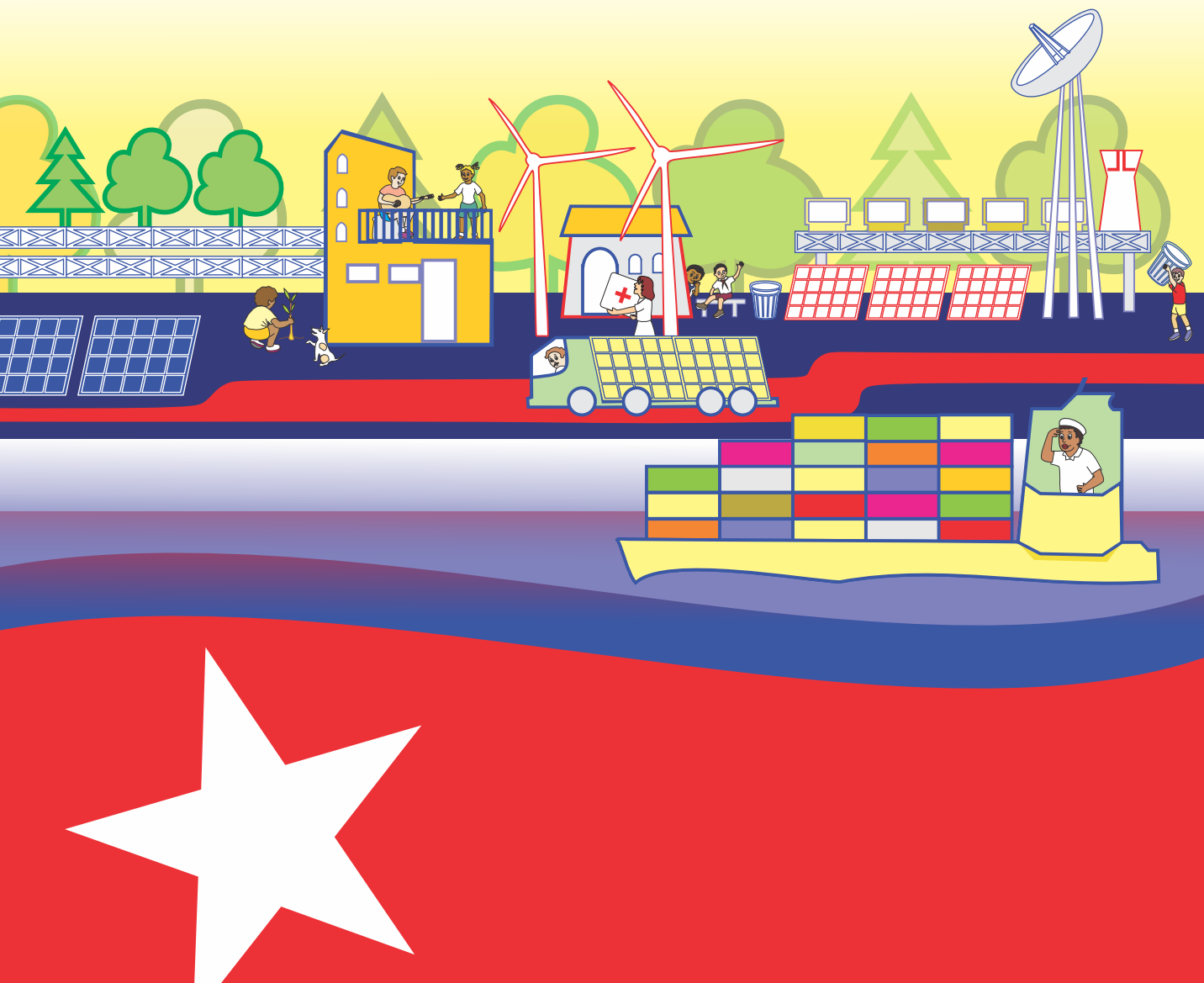


# CONTRIBUCIÓN A LA GESTIÓN MUNICIPAL EFICIENTE Y SOSTENIBLE EN CUBA

VARIOS AUTORES





**CONTRIBUCIÓN  
A LA GESTIÓN MUNICIPAL  
EFICIENTE Y SOSTENIBLE EN CUBA**



# CONTRIBUCIÓN A LA GESTIÓN MUNICIPAL EFICIENTE Y SOSTENIBLE EN CUBA

TEXTOS DE APOYO AL DIPLOMADO “SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS  
EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL”

MARÍA ISABEL ROMERO SARDUY  
(Coordinadora)

María Julia Aguilar Aguilera	Gabriel Moreno Amador
María Luisa Ramos Grandal	Luis Domínguez Gea
Ana Hernández Apán	Ada María Brito Ruiz
Tamara Caridad García Laza	María Alina Pestana Álvarez
Alideylis Méndez Sánchez	Aimara Brito Montero
Carmen Nora Hernández Chávez	Mariamna de la C. Collazo Castillo
Julia María Fernández Trujillo	Sheyla de la C. Hernández Sahada
Sandraliz Rafoso Pomar	Yoamy Jiménez Fundora
Marisol Marcheco González	Luis Miguel González Ramos
Gladys Díaz Alonso	Ricardo Antonio Bérriez Valle
Leticia Peñalver Cruz	Mireya Valera Hernández
Suset Piñeiro Coronado	Naydelín Sánchez Ortega
Yaima Alfonso Sardiñas	Hosniel Miguel Govín Acosta
Suleidys Abreu Carnero	Roxana Solórzano Benítez
Darais Báez Fernández	Darnelis Delisle Lescay
Julio Alberto Cabrera Rodríguez	Roger Alarcón Barrero
Orquídea Hailyn Abreu González	Viviana María Somoano Núñez
Rodolfo Augusto Moreira Rosell	Yanitsis Suárez Pedroso
Alejandro Emilio Ramos Rodríguez	Rayma Rojas Orta
Elaine Artigas Pérez	Marta Marín Ramos
Bárbaro Frías Valdivia	



Edición: ANETTE JIMÉNEZ MARATA

Corrección: RANDY SABORIT MORA

Diseño y maquetación: ALEXANDER MACHADO TINEO

© Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), 2021

© Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), 2021

Este material ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de sus directores o representantes.

ISBN: 978-959-7226-96-3

# PRÓLOGO

*La Constitución de la República de Cuba, aprobada en 2019, resignificó el espacio municipal, reconociéndole la autonomía necesaria para su funcionamiento como célula básica y primera organización de los ciudadanos para dar soluciones a sus problemas y respuestas a sus expectativas.*

*En correspondencia con este mandato constitucional, se diseñó y aprobó a mediados de 2020 la Política de Impulso al Desarrollo Territorial y, más recientemente, la norma que la implanta: el Decreto 33 del Consejo de Ministros de 2021, que respalda la necesidad de la planificación estratégica municipal en Cuba.*

*Potenciar la escala local resulta esencial como complemento al desarrollo sostenible que se persigue en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030. Para ello se ha impulsado un proceso de descentralización y definición de competencias de los municipios con el fin de que puedan hacer uso de su autonomía y se fortalezca la institucionalidad local, enfatizando la necesidad de una gestión más eficiente como elemento clave de su condición de gobierno de cercanía para incrementar el bienestar de la sociedad local.*

*El desarrollo local, según la Política de Impulso al Desarrollo Territorial, es “un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (...)”. Para esto se requiere el fomento continuo*

*de capacidades a partir de una visión crítica y mediante procesos interactivos que le permitan, en primer lugar, avanzar en la elaboración e implementación de su Estrategia de Desarrollo Municipal y gestionar de manera eficiente las políticas, programas y proyectos derivados de sus prioridades o líneas estratégicas.*

*Gobernar con autonomía requiere cambios culturales y ello implica generar conocimientos y habilidades en los servidores públicos, quienes están llamados a ser proactivos y más creativos en la identificación y uso de recursos disponibles en el territorio (naturales, patrimoniales, humanos, de infraestructura, entre otros), en la búsqueda de fuentes de financiamiento para proyectos, en el aprovechamiento de vías y canales de participación popular existentes y en la creación de nuevos espacios en los que, de conjunto con la población, se construya mano a mano el municipio deseado.*

*Cada municipio tiene que identificar sus prioridades para ser útil a su comunidad y a la nación, tener la potestad para adecuar la estructura administrativa de cara a sus características particulares y asumir conscientemente la gestión de su desarrollo, alineando las herramientas de planificación de que dispone, con énfasis en la Estrategia de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan y Presupuesto.*

*Para ello se necesita en el municipio una institucionalidad robusta y creativa, capaz*

*de conducir procesos participativos de desarrollo sostenible y dar respuesta a las demandas de la sociedad local, teniendo como soporte un sistema de planificación integral, una base jurídico-normativa adecuada y recursos financieros que, en una parte importante, podrían generarse en el propio territorio. En paralelo se debe contar con una población comprometida y responsable de aportar lo que corresponda, en respuesta a una convocatoria efectiva.*

*Para esto es necesario un adecuado nivel de preparación, capacidades de innovación, nuevos conocimientos y habilidades en correspondencia con los procesos de desarrollo municipal, atendiendo a su heterogeneidad. Se precisa motivar la creatividad, el uso de tecnologías apropiadas y de resultados científicos que propicien una mejor gestión en el ámbito municipal, de cara a las demandas de la población local.*

*Las necesidades de formación no son homogéneas ni pueden decidirse centralmente sin estudiar a fondo la situación de cada uno de los municipios y tener en cuenta sus potencialidades y criterios, fundamento indispensable de la formación de capacidades.*

*Entre finales de 2016 y principios de 2017 se realizaron intercambios con la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR), en específico su división de cooperación SKL International, auspiciado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo-ASDI y a solicitud de la parte cubana, sobre el tema del desarrollo*

*municipal. En ellos participaron un conjunto de instituciones nacionales y representantes de las Administraciones Provinciales de Artemisa y Mayabeque. Los encuentros resultaron altamente provechosos y permitieron conocer y analizar experiencias interesantes que podrían ser estudiadas en aras del perfeccionamiento de la gestión local, adaptándolas a nuestros intereses y peculiaridades.*

*Atendiendo a un acuerdo de estos intercambios, el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) y SKL International formularon el proyecto “Contribución a la gestión municipal eficiente y sostenible en Cuba-GEMCUBA”, dirigido a la formación de multiplicadores en municipios de Artemisa y Mayabeque. Este quedó aprobado finalmente en el año 2019 y contó con el financiamiento de la ASDI y la participación de las universidades y delegaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) de ambas provincias. Durante estos más de dos años (pandemia incluida) expertos suecos y profesores e investigadores cubanos han trabajado juntos para elaborar el presente libro, que contiene los textos de apoyo al Diplomado “Servidoras y servidores públicos en la gestión del desarrollo local”.*

*Este pretende contribuir a la generación de capacidades sobre la base de la construcción colectiva, el enfoque de aprender haciendo, el diálogo de saberes, el posicionamiento reflexivo y transformador con engranaje en la teoría y la práctica, com-*



*binando enfoques de complejidad y transdisciplinariedad bajo el paradigma de desarrollo humano, centrado en la ampliación y el uso de las capacidades.*

*La presente obra ha sido posible gracias al esfuerzo de docentes de las Universidades de Artemisa y Mayabeque, los Centros Universitarios Municipales (CUM) de San Nicolás, Jaruco, Bauta y Guanajay, especialistas e investigadores del CEDEL, las direcciones provinciales y municipales del CITMA, así como de funcionarios de esos territorios, convencidos de que la gestión eficiente del desarrollo local implica perfeccionar y crear nuevos servicios públicos.*

*Los invitamos a leer este texto, tomando como punto de partida una idea del presidente cubano, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, que resulta inspiradora para los acto-*

*res gubernamentales y administrativos que se responsabilizan con los servicios públicos en los municipios cubanos. En la clausura del Tercer Período Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el mandatario señaló: “La vocación de servir no puede ni tiene por qué confundirse con servilismo. Dar un buen servicio desde la amabilidad, la humildad y la educación nos hace más profesionales y añade a nuestro ejercicio laboral un sello de calidad y calidez humana que hoy necesitan otros y mañana necesitaremos cualquiera de nosotros”.*

*ADA GUZÓN CAMPORREDONDO  
Arquitecta y Máster en Ciencias  
Directora del Centro de Desarrollo  
Local y Comunitario (CEDEL)*



# **DIPLOMADO**

## **“Servidoras y servidores públicos en la gestión del desarrollo local”**

### **Objetivo general**

Formar a servidoras y servidores públicos para la gestión eficiente y sostenible del desarrollo local, teniendo en cuenta el carácter multidimensional, participativo, inclusivo y contextualizado del desarrollo.

### **Objetivos específicos**

1. Favorecer el perfeccionamiento de competencias en servidoras y servidores públicos en la gestión municipal del desarrollo, asumiendo la gobernanza como nivel superior de dirección y los actuales retos de la administración pública en Cuba.
2. Contribuir a incrementar la participación popular en el desarrollo local-comunitario, desde la búsqueda de mayor transparencia en la gestión de las y los servidores públicos y del ejercicio del control popular.
3. Proveer bases teóricas y herramientas metodológicas para incorporar la perspectiva de género y equidad social en la gestión pública del desarrollo local socialmente sostenible.
4. Desarrollar conocimientos y habilidades en las y los servidores públicos municipales para la planeación y gestión de la planificación desde una visión local integrada.
5. Contribuir al desarrollo local-comunitario a partir del diseño de servicios públicos en función de las expectativas de ciudadanos y ciudadanas.
6. Distinguir los enfoques más actuales de la gestión ambiental municipal, mediante criterios sostenibles; teniendo en cuenta las funciones de las y los servidores públicos y su influencia en el entorno local.
7. Analizar los elementos clave que permiten gestionar la información y la comunicación con eficiencia, eficacia y calidad en los

procesos de la administración pública aprovechando las potencialidades de las TIC.

8. Adiestrar a las y los servidores públicos de las provincias de Artemisa y Mayabeque en la gestión de resultados y en los indicadores para la evaluación de la calidad de los gobiernos locales.

El diplomado comprende ocho cursos de posgrado y esta primera edición se realizará en cuatro meses. Tiene la peculiaridad de incorporar modalidades pedagógicas interactivas, vincular la teoría con la práctica y proponer variados recursos metodológicos, gracias a la colaboración de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR), en específico, su división de cooperación internacional SKL International.

## **Cursos de posgrado**

1. Institucionalidad, liderazgo y toma de decisiones en la gobernanza local
2. Participación popular para la gestión del desarrollo local
3. La perspectiva de género y equidad social en el desarrollo local
4. Planeación y gestión de la planificación local
5. Diseño de servicios públicos
6. Gestión ambiental municipal
7. Información y comunicación para servidoras y servidores públicos
8. Gestión de resultados e indicadores para la evaluación de la calidad de los gobiernos

Curso 1

**INSTITUCIONALIDAD, LIDERAZGO  
Y TOMA DE DECISIONES  
EN LA GOBERNANZA LOCAL**



# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CUBA: RETOS Y PERSPECTIVAS

María Julia Aguilar Aguilera

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

María Luisa Ramos Grandal

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* (Partido Comunista de Cuba (PCC) 2016), la *Conceptualización del modelo de desarrollo económico y Social de Cuba* (Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), 2017), la *Constitución de la República de Cuba* (ANPP, 2019a), aprobada en abril de 2019, el *Cronograma legislativo* (ANPP, 2019b), actualizado en la sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular de diciembre de 2020, así como el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030* (Consejo de Ministros, 2020) trazan pautas para un modelo y una hoja de ruta de la administración pública (AP) que debe conducir hacia el desarrollo.

En Cuba el desarrollo está en función de la construcción de un socialismo próspero y sostenible, modelo que se construye en medio de la crisis prolongada del sistema capitalista, la crisis sanitaria de la COVID-19, el férreo bloqueo económico de Estados Unidos y la guerra mediática contra Cuba.

Por ello se demanda un modelo de administración pública innovadora y con

pertinencia social en sus múltiples aristas (económica, medioambiental, cultural, política, social, jurídica, ética, tecnológica) que impacte en el desarrollo humano en el territorio, lugar donde se produce y reproduce, en lo fundamental, la vida material y espiritual de la nación.

Se considera que “la AP es aquel grupo de entidades, organismos, creados por el Estado para controlar y gestionar todo lo relativo y concerniente a este” (Yirda, 2020, p. 1). Tiene su manifestación de manera particular en los gobiernos locales que según Machín, Sánchez, López y Puentes (2019, p. 214) permiten que estos:

Se orienten a la interpretación de las exigencias del entorno, se trata, en definitiva, de nuevos escenarios donde, al mismo tiempo que se aprecian nuevos esquemas de funcionamiento y reconocimiento de estilos de gestión que conducen a la transparencia, la calidad, la excelencia y la participación, también se observa que los gobiernos locales han de enrumbar su gestión hacia la integración de sistemas, servicios y fuentes de información para el establecimiento de procesos internos

que brinden una mayor efectividad a los resultados.

Un colectivo de autores del Centro de Estudios de la Administración Pública de La Universidad de La Habana la define como:

Un sistema complejo, encargado de gestionar políticas y programas gubernamentales y de prestar importantes servicios públicos a la sociedad, sobre la base de políticas estatales, de leyes y normas jurídicas vigentes y de un presupuesto asignado. Tiene el propósito de generar niveles crecientes y sostenibles de desarrollo económico y social que repercutan en la calidad de vida de la sociedad, la consolidación de la independencia, la soberanía nacional y la gobernabilidad, asegurando eficacia en el cumplimiento de los objetivos, eficiencia en el empleo de recursos, equidad y justicia social en los enfoques, así como honestidad, transparencia y responsabilidad en el accionar de sus directivos (Rodríguez et al., 2020, p. 166).

La AP hoy en Cuba enfrenta los retos de un entorno internacional globalizado, con una elevada incertidumbre, pero a la vez, debe garantizar las conquistas de la Revolución a través de las transformaciones estructurales, jurídicas, organizativas que se producen en el país, encaminadas a superar errores del pasado y reorientar a la sociedad cubana a la sostenibilidad de su sistema económico, político y social.

Por lo tanto, constituyen retos de la AP en Cuba:

- La perspectiva de género
- La gestión del conocimiento y la innovación
- La transparencia en la gestión del servidor público
- El comportamiento ético de los funcionarios públicos
- La comunicación social
- La investigación científica
- El envejecimiento poblacional
- La calidad en los servicios
- La toma de decisiones de cara al ciudadano
- La integración de las diferentes formas de propiedad y gestión
- La planificación a largo plazo

Todo lo anterior debe estar armónicamente articulado para el logro del desafío mayor: La construcción de un socialismo próspero y sostenible que asegure la equidad social, con una concepción de integración de todos con perspectiva de género sobre la base de la gestión del conocimiento y el aprovechamiento del potencial profesional y humano con que cuentan los municipios.

Por consiguiente, como parte de la AP la universidad en el territorio debe desempeñar un papel rector para asegurar que los funcionarios públicos estén en capacidad de desarrollar una gestión de calidad. Al respecto señala Díaz-Canel (2019, p. 3):



Como reconocen los expertos, la gestión del conocimiento ya no es un factor más en la contribución al desarrollo, sino que ha pasado a convertirse en el factor principal y determinante de la productividad. Se sabe ya que las economías más avanzadas están basadas en el conocimiento. Por eso insistimos tanto en el vínculo vivo de las universidades con la economía y la sociedad. Ese vínculo nos hará avanzar tan velozmente como nos lo permita una de nuestras mayores fortalezas: el conocimiento.

Los retos de la AP hoy en Cuba tienen como base los cuatro pilares para el ejercicio del gobierno, junto a la ejemplaridad de los cuadros que señaló el presidente de la República Miguel Díaz-Canel en entrevista de la cadena Telesur, en septiembre de 2018:

Que estén en capacidad y actitud de rendir cuentas a nuestro pueblo; que sostengan una relación, debate y diálogo permanente con la población y vayan a los lugares de más complejidad; que sean capaces de utilizar la comunicación social; que conozcan la complejidad de los problemas que enfrentamos y busquen varias alternativas de solución, con ayuda de la investigación científica (Consejo de Estado, 2018, p. 1).

Por lo tanto, uno de los desafíos de la AP es la transparencia en la gestión del servidor público. Este tema está asociado a los

valores éticos que deben caracterizarlo, al manejar los recursos materiales, financieros y humanos de manera adecuada y en beneficio de los ciudadanos, lo cual se materializa fundamentalmente en la rendición de cuentas de su gestión. El comportamiento ético de los funcionarios públicos, tanto en su vida privada como pública, forma parte de la transparencia en su actuar, sustentado en valores de honestidad y responsabilidad en el ejercicio de sus atribuciones.

Otro de los retos es hacer uso de la comunicación social para el logro de una sociedad participativa efectiva y real, a partir de la construcción de sus propias informaciones (contenidos) y con sus redes de comunicación (radio, prensa, televisión e internet) para hacer realidad los objetivos del trabajo, aprobado en la Primera Conferencia Nacional del Partido Comunista de Cuba (2012). En esta se hace énfasis en la necesidad de favorecer la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la ejecución de proyectos para mejorar su calidad de vida. Es a través de la comunicación social que se construyen y reconstruyen los diálogos y los intercambios con la ciudadanía, donde el gobierno y el pueblo interactúan con mensajes y propuestas que permiten una efectiva toma de decisiones.

Esta manera de asumir la comunicación social garantiza la materialización de la democracia socialista. En la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* (2017) se define que la

democracia socialista está fundamentada en la activa participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder soberano.

En particular en la Constitución de la República Cuba (2019, p. 1) se señala, en el artículo 1, que:

Cuba es un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible, fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva.

Desde esa perspectiva el servidor público de la AP debe propiciar el debate y el diálogo permanente (desde la ética y los valores morales) con los ciudadanos, con las diferentes formas de gestión, con las organizaciones de masas y el resto de la sociedad civil, para ofrecer la información veraz y oportuna desde el ejercicio del gobierno; también debe atender las problemáticas más complejas con la interacción pueblo-gobierno y aprovechar la inteligencia colectiva para su solución. Para hacer efectiva la comunicación social en función del diálogo permanente con el ciudadano es necesaria la retroalimentación de la información ofrecida a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Otro de los desafíos de la AP es la aplicación de la investigación científica en la gestión gubernamental. Se necesita un cambio

de paradigma en la gestión de la AP; no se puede administrar con métodos artesanales y supuestos no verificados por la ciencia. El uso de métodos científicos es un imperativo de estos tiempos. Las ciencias sociales tienen mucho que hacer hoy en Cuba para acompañar los procesos de modernización de la AP y aportar a la solución de las problemáticas de los territorios y de los ciudadanos.

Con la investigación científica los procesos de toma de decisiones responderán más a las necesidades sentidas de los ciudadanos y del entramado productivo del territorio, lo cual permitirá evaluar los resultados de las decisiones tomadas, conocer el nivel de satisfacción, las tendencias del desarrollo territorial, el comportamiento de los indicadores en etapas, el desarrollo de los procesos, sus debilidades y fortalezas, entre otros elementos.

Por lo tanto, según Lefont, Álvarez y Ramírez (2020, p. 4):

Se pretende un modelo autogestionario que integre autonomía municipal, descentralización de poder, facultades, funciones, recursos y responsabilidades, y una reanimación de actores diversos proactivos, capaces de involucrarse en estrategias complejas de gobierno para solucionar las dificultades que presentan los territorios.

Ello permitirá:

- Lograr atender la tendencia al envejecimiento de la población cubana, con sus

impactos en el crecimiento acelerado de los gastos en seguridad social en la atención a la salud, a sus condiciones de vida, alimentación y hábitat.

- Incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en particular los de salud y educación.
- Garantizar una mayor relación entre los tomadores de decisiones en el ámbito de la política social y la población, a la hora de determinar a qué programas se van a destinar los recursos disponibles para atender estas cuestiones.
- Lograr una sinergia entre las diferentes formas de gestión para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de los ciudadanos.
- Transformar la cultura de los funcionarios públicos hacia una cultura de innovación organizacional, donde se busque la descentralización sobre la base de las atribuciones que la ley concede a los municipios como resultado de la autonomía municipal.
- Garantizar una planificación a largo plazo por procesos y con indicadores medibles en el marco de diferentes formas de propiedad y gestión.
- Avanzar hacia una reingeniería de procesos con un uso intensivo de las TIC para facilitar la gestión administrativa y reducir la burocracia que conspira contra la vida de los ciudadanos y de las diferentes formas de propiedad y gestión.
- Avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de ciencia, tecnología e

innovación, y en las conexiones de estas con las necesidades del desarrollo territorial y ciudadano.

- Garantizar la puesta en marcha de la tarea ordenamiento, manteniendo un monitoreo de sus impactos sobre todo en los sectores más vulnerables y adoptar respuestas dinámicas que satisfagan las expectativas de los ciudadanos.
- Fomentar en Cuba una administración pública competente y, sobre todo, políticamente sensible ante asuntos tan importantes como el desarrollo humano, que privilegie el enfoque de género y la gobernanza.

De ahí se deduce que:

En Cuba, el Estado de Derecho socialista y la planificación constituyen los componentes centrales del sistema de dirección del desarrollo económico y social, con la función esencial de proyectar y conducir el desarrollo estratégico previendo los equilibrios pertinentes entre los recursos y las necesidades, lo cual está concebido de manera integral y coherente (Díaz-Canel y Fernández, 2021, p. 9).

La gestión del cambio en la AP ha de sustentarse sobre la base de un pensamiento estratégico, innovador, que asegure la puesta en práctica de nuevas conductas y acciones en concordancia con los desafíos que el contexto internacional, nacional y local

impone. Por lo tanto, el servidor público de la AP debe aprovechar:

Las oportunidades que se abren para la economía nacional, sea en el sector empresarial, el presupuestado e incluso el privado, y desatar los nudos que la amarran, a golpe de trabajo, innovación, ciencia y producción. En esta nueva etapa la clave está en lo territorial, en el municipio, en el desarrollo local, conscientes de que todo lo que se genere y avance allí beneficia más directamente al pueblo (Díaz-Canel, 2019, p. 2).

La superación de estos retos requiere que los gobiernos locales trabajen en la construcción colectiva de su proyección estratégica territorial, para concretar la autonomía municipal, la eliminación de importaciones y la búsqueda de fuentes de ingreso a través de nuevas exportaciones, la alianza pública privada, la ejecución de las políticas públicas derivadas del cronograma legislativo, entre otras tareas, asumiendo en la práctica el Modelo de Gestión del Gobierno orientado a la Innovación (MGGI) propuesto por Díaz-Canel y Fernández (2021, p. 14).

### Referencias bibliográficas

- ANPP (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de “desarrollo socialista. Acuerdo VIII-76 de 2017 de Asamblea Nacional del Poder Popular*. Recuperado de [https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/acuerdo-](https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/acuerdo-viii-76-de-2017-de-asamblea-nacional-del-poder-popular)
- <http://juriscuba.com/constitucion-de-la-republica-de-cuba-2019/>
- ANPP (2019b). *Cronograma legislativo*. Recuperado de <http://juriscuba.com/cronograma-legislativo-propuesta-de-leyes-y-decretos-leyes-periodo-2019-2022/>
- Consejo de Estado (2018). *Transcripción de la entrevista concedida por el Presidente Miguel Díaz-Canel Bermúdez a la cadena de noticias Telesur*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/09/19/transcripcion-de-la-entrevista-concedida-por-el-presidente-cubano-miguel-diaz-canel-a-telesur/>
- Consejo de Ministros (2020). *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030*. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030-de-cuba>
- Díaz-Canel, M. (2019). *Discurso pronunciado en la clausura del Tercer Período Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones*. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-por-miguel-m-diaz-canel-bermudez-presidente-de-los-consejos-de-estado->

y-de-ministros-en-la-clausura-del-tercer-periodo-ordinario-de-sesiones-de-la-ix-legislatura-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular-en-el/

Díaz-Canel, M. y Fernández, M. (2021).

Gestión del gobierno orientado a la innovación: contexto y caracterización del modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), 6-16.

Lefont, L., Álvarez, M. y Ramírez, J.C. (2020).

Políticas públicas, cultura del debate y nueva gobernanza: valoraciones mínimas. Alcance. *Revista Cubana de Información y Comunicación*, 9(23), 110-131.

Machín, M., Sánchez, B., López, M. y

Puentes, P. (2019). La gestión pública local como garante de la eficacia en la administración pública cubana. *COODES*, 7(2), 212-224. Recuperado de <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/242>

Naciones Unidas (2015). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*.

Recuperado de <https://www.cepal.org/>

es/publicaciones/40155-la-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe.

PCC (2011). *VI Congreso del PCC*.

Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/04/20/descargue-en-pdf-los-documentos-y-reflexiones-del-vi-congreso/>

PCC (2012). *Primera Conferencia Nacional del PCC*. Recuperado de <http://www.granma.cu/granmad/secciones/1ra-conferencia-pcc/objetivos.html>

PCC (2016). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/lineamientos>

Rodríguez, C. et al. (2020). La superación de directivos de la administración pública en el Centro de Estudios de la Administración Pública de la Universidad de La Habana. *Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial*, 4(2), 165-178.

Yirda, A. (2020). *Definición de administración pública*. Recuperado de <https://conceptodefinicion.de/administracion-publica/>

# APROXIMACIÓN AL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO CUBANO

Ana Hernández Apán

Investigadora Agregada del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

El municipio cubano constituye el asiento de la división territorial y de la organización política y administrativa del país. Es aquí donde se dan las relaciones más cercanas entre las instancias institucionales y los ciudadanos y, por ende, donde se genera un ambiente de interacción entre ambos.

La evolución histórica de la instancia municipal en Cuba ha tenido que ver, en lo fundamental, con su definición, su expresión constitucional y los diferentes sistemas que han regido su organización y funcionamiento. Actualmente el municipio cubano forma parte de las transformaciones económicas y sociales que se desarrollan en el país, desde las nuevas reglamentaciones que para él se han creado.

## **Marco constitucional del municipio cubano**

Los orígenes del municipio se ubican en el mundo antiguo, específicamente en la época de la conquista romana que, a su paso, iba dejando ciudades con un funcionamiento de autogobierno, cuyo nombre era *municipium*. En estos lugares los residentes tenían derecho a elegir su gobierno entre ellos mismos; organizaban la defensa, la jus-

ticia, los negocios públicos y dictaban leyes que regulaban el régimen municipal. España mantuvo esta fórmula durante siglos; de su mano el municipio llega a América, y se implanta con los matices de las nuevas condiciones económicas y sociales.

En Cuba, desde la fundación de las primeras villas, fueron incorporados órganos locales de gobierno; en este contexto los cabildos se encargaron de la organización de la vida pública. Durante la colonia la Isla se fue ordenando primero en departamentos (año 1827) y luego en seis provincias (año 1878). Ya en 1901, con la aprobación de la Constitución, quedaron organizados los municipios.

Una vez establecidas las estructuras y los poderes locales al amparo de la Constitución, en 1908 se aprobó la Ley Orgánica de los Municipios. Este texto legal separó las funciones deliberantes y administrativas que se mantenían unidas desde la ley española de 1878, diseñó un municipio con personalidad propia y, entre otras ventajas, facilitó los servicios de recaudación de impuestos y rentas. La legislación también decretó el otorgamiento de autonomía administrativa, aunque fue poco efectiva por-

que el gobierno no dejó de administrar centralmente los intereses locales, aprovechándose de su gran potencial recaudatorio y en detrimento de otras proyecciones de desarrollo (González, 2015).

La Constitución de 1940 se reconoce como una de las expresiones legales más adelantadas en cuanto a organización y funcionamiento municipal hasta la fecha. Este texto sobresale por el establecimiento de un régimen municipal fuerte, a partir de una correcta definición de la naturaleza del municipio, el reconocimiento expreso de su autonomía, la delimitación precisa de sus competencias, la autorización para el ejercicio asociado de estas, la creación de garantías que limitaban la intromisión de autoridades superiores, el diseño de notables mecanismos de participación para asegurar la democracia municipal, la previsión de sistemas de gobierno disímiles y un régimen de carta municipal para tratar la heterogeneidad municipal (Hernández, 2017). Esta legislación pretendió revitalizar la actividad municipal y diversificarla. Entre otras cuestiones, admitía opciones en las formas organizativas de gobierno: por alcalde y consejo, por comisión o por ayuntamiento y gerente; a su vez, prohibía la intromisión del gobierno central o provincial en los acuerdos municipales. Sin embargo, signada por el caudillismo, el clientelismo y la corrupción, y con un modelo de dirección local incoherente con las normas jurídicas que fueron aprobadas, no se lograron encauzar efectivamente los in-

tereses de la sociedad que representaba (González, 2015).

El triunfo revolucionario de 1959 marcó nuevas pautas para el municipio en Cuba. El propósito de impulsar el desarrollo en el país determinó transformaciones en el marco organizativo territorial. El funcionamiento público partía de nuevas condiciones, en principio de manera muy enfocada en la búsqueda de un equilibrio para el desarrollo del país, luego con cambios en la regulación local.

La Constitución de 1976, que puso fin a la provisionalidad del Estado revolucionario e impulsó el proceso de institucionalidad en el país, concibió una nueva estructura estatal; se formaron las Asambleas de Delegados del Poder Popular en los municipios y las provincias, y surgieron los Órganos Locales del Poder Popular como órganos superiores locales del poder del Estado. La división político-administrativa que se asumió en 1976 otorgó importancia al municipio, como unidad básica de los procesos territoriales de desarrollo. Aunque se abrió un camino más favorable al desarrollo del municipio, su designación como órgano superior local del poder del Estado, de conjunto con la provincia, limitó sus posibilidades de autodeterminación y en la práctica hizo que terminara rigiéndose por las determinaciones y disposiciones provinciales.

Las reformas posteriores otorgaron a la Asamblea Municipal la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones en sus

demarcaciones. En la reforma constitucional parcial de 1992 aparece explícita una definición de municipio como:

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 (Artículo 102, Ley de Reforma Constitucional, 1992).

Con ello resulta relevante el reconocimiento de los derechos y posibilidades del municipio, así como el otorgamiento de facultades para poseer patrimonio y para realizar la gestión financiera, aunque esta última se limitaba a la aprobación del plan económico-social y el presupuesto del municipio y a controlar su ejecución. Tiempo después, en 1995, el Consejo de Estado aprobó el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular.

En busca de un mayor acercamiento de la gestión municipal a las personas y de un mejor control y fiscalización, fueron creados los Consejos Populares. Estos órganos, reafirmados en la reforma constitucional de 1992 como parte del Estado cubano, tuvieron un momento significativo cuando en el año 2000 las precisiones para su organización y funcionamiento tomaron carácter de ley. Hubo con ello una evidente orientación hacia la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y en

la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo una mayor participación y el desarrollo de las iniciativas locales para la solución de los problemas. Los cambios constitucionales de 2002 subrayaron esta dimensión participativa; no obstante, la categoría “autonomía” no estuvo explícita.

Hasta ese momento el municipio cubano, aun en condiciones económicas y sociales diversas, contó con disposiciones jurídicas que fueron consolidando el desempeño del municipio. Sin embargo, no llegó a desplegar el funcionamiento óptimo para la realización de sus fines.

La necesidad de perfeccionar el proyecto social cubano ha intencionado transformaciones relevantes para nuestra sociedad en los últimos años. Entre ellas se promovió la separación de las funciones directivas en el municipio, primero en experimento en las provincias de Artemisa y Mayabeque, a partir de las cuales fueron separadas y delimitadas las funciones de los cargos de presidente y vicepresidente de las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) respecto al Consejo de la Administración Municipal (CAM). También se buscó una mayor exactitud de la misión de cada uno de estos órganos de dirección y una mejor definición de sus funciones. De esta manera, la AMPP contaría con un presidente y vicepresidente y el CAM, con un directivo designado.

En esta dirección, la Constitución de la República aprobada en 2019 homogenizó



esta separación de funciones para todos los municipios del país, además de emitir regulaciones que favorecieron el derecho de participación popular local (artículo 200) y que dictaminaron precisiones sobre los Consejos Populares (artículos 198 y 199). Esta norma jurídica trascendió por la promulgación del principio de autonomía para el municipio.

La nueva Carta Magna concibió la participación de la población en las decisiones territoriales asociada al desempeño de la Asamblea Municipal del Poder Popular. En este sentido, el pronunciamiento del artículo 192 comprende la iniciativa y amplia participación de la población como apoyo para el ejercicio de las funciones de la Asamblea y el artículo 200 describe las formas de garantizar los derechos de petición y de participación ciudadana. De igual forma se refiere la convocatoria a consultas populares sobre asuntos de interés local en correspondencia con sus atribuciones, la correcta atención a los planteamientos, quejas y peticiones de la población, el derecho de los residentes del municipio a proponer el análisis de temas de su competencia, el adecuado nivel de información a la población sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular, el análisis de las peticiones de los ciudadanos, los acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales subordinadas, la adaptación de las medidas que correspondan y la ejecución de cualquier otra acción que resulte necesaria a fin de garantizar estos derechos.

Sumado a ello la actual Constitución fortalece también el papel de los Consejos Populares, concediéndoles facultades que le permiten trabajar activamente en la satisfacción de necesidades en esta escala. Entre estas potestades se destacan la promoción de la participación popular y el impulso de iniciativas locales.

### **Autonomía, requerimiento para el despliegue del municipio cubano**

El incremento de las posibilidades de incidencia de los gobiernos locales en el desarrollo de los territorios y de las condiciones de vida de sus habitantes, ha ido tomando cada vez más interés en las decisiones político-administrativas de la sociedad contemporánea. Esta intención se expresa con marcada resonancia en el momento actual de Cuba, cuando el país se implica en un profundo proceso de actualización económica y social.

La autonomía es considerada el principio por excelencia del régimen municipal, en tanto ofrece el marco procedente para el mejor funcionamiento del municipio. Los intereses y fines municipales, la personalidad jurídica, las competencias y la capacidad de decisión de las autoridades locales son puntos clave para explicar la autonomía municipal (Pérez, Tabares y Díaz, 2019). En la autonomía municipal se reconocen fundamentalmente dimensiones como la política, la administrativa y la financiera. La dimensión política se centra en la capacidad de las estructuras de gobierno y administración

locales de tomar decisiones en los asuntos que se le encomienden. La dimensión administrativa municipal enfatiza la capacidad de gestionar diversos servicios públicos en esa escala (Pérez, Tabares y Díaz, 2019). Desde la arista financiera, se entiende a la autonomía como la capacidad atribuida a los entes locales de gestionar y decidir sobre su propia hacienda y bajo su propia responsabilidad. Desde esta lógica, el refrendamiento del principio de autonomía, constituye un momento trascendental para los municipios cubanos.

La actual Constitución, en su artículo 169, concede atribuciones y funciones para la transformación de los manejos en el municipio. Se trata fundamentalmente de:

- La elección o designación de sus autoridades. Gestionar intereses de la localidad a partir de su condición de representantes de la colectividad.
- Decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden.
- Dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades.

Independientemente de ello, el contenido de las competencias que corresponden hoy con la actuación autónoma del municipio cubano no ha quedado explícitamente clarificado. Sin embargo, el rango constitucional en el reconocimiento de la autonomía conduce a su necesaria determinación, tra-

ducidas en instrumentos que favorezcan a los municipios para el cumplimiento de sus encargos. Una Ley Municipal deberá regular los principios que rijan el actuar municipal, las competencias y la estructura municipal, las atribuciones de cada órgano y, en especial, las relaciones de coordinación y subordinación que se establezcan a este nivel y con los órganos superiores del poder estatal, de conformidad con la descentralización prevista (Pérez, Prieto y Díaz, 2015).

#### *Competencias para completar la autonomía*

Delimitar las esferas de actuación que corresponden al municipio permite asociar la autonomía municipal con la atribución de competencias (Pérez, Tabares y Díaz, 2019). De este modo se pueden delimitar dos grandes grupos: las competencias propias o concurrentes y las competencias compartidas (Pérez y Díaz, 2019). La división hace referencia, en un caso, a los asuntos que se agotan en el interés municipal, sobre los cuales la titularidad, la decisión y la responsabilidad es municipal; en el otro caso alude al abordaje de confluencias de intereses generales y locales, donde se requiere la coordinación con los entes superiores.

Perfilar las competencias municipales resulta una contribución imprescindible para que, de conjunto con la condición de personalidad jurídica, el municipio pueda ser gestor directo del desarrollo local, pueda obligarse por vía contractual, ser responsable de sus actos y tomar las decisiones que correspondan, en particular las relacionadas

con la configuración y/o distribución de los gastos públicos para actuar en pos de los beneficios de la localidad. Se trata de competencias propias que implican la legislación y jurisdicción y no solo las netamente administrativas, como la prestación de servicios públicos relacionadas con el abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de residuos, alumbrado público y otros; ello incluye las funciones inseparables de todo gobierno municipal: legislación y jurisdicción, por cuyo efectivo ejercicio debe responder (Pérez y Díaz, 2020).

### **La actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista y el municipio**

Los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*, la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* y el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030*, documentos programáticos que orientan la magnitud y el alcance de las transformaciones que se pretenden en el país, reflejan un evidente involucramiento del municipio. Así también lo demuestran varias de las políticas nacionales aprobadas.

Los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021* dispusieron el impulso del desarrollo de los territorios, la consolidación de la base económica, el aprovechamiento de sus potencialidades, la normalización de las relaciones de las funciones

estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con los Organismos de la Administración Central del Estado, y el desarrollo de proyectos locales. En específico el Lineamiento 17 aboga por:

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. Elaborar el marco jurídico correspondiente (PCC, 2017, p. 6).

En la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* se muestra y sustentan los objetivos estratégicos del modelo, los principios en que se sustenta y las transformaciones fundamentales que se requieren en las condiciones contemporáneas; también se resumen las concepciones esenciales para impulsar el desarrollo socioeconómico conforme con las aspiraciones y particularidades actuales del proceso revolucionario cubano.

De manera explícita el texto 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” (PCC, 2017, p. 17). En ello se refleja el involucramiento del

municipio a partir del rol que le corresponde en el perfeccionamiento del Estado como rector del desarrollo económico y social y regulador de todos los actores; en la consolidación de políticas sociales universales y focalizadas; en la modernización de la administración pública; en la asunción de facultades vinculadas con la descentralización; en el aseguramiento de los derechos ciudadanos; en su contribución a la sostenibilidad económica, social y medioambiental para el desarrollo; y en el empeño por la prosperidad con justicia y equidad sociales, entre otras cuestiones.

Como instrumento principal de la planificación del desarrollo, el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030* enuncia los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional para ese período. El municipio tiene particular repercusión en el eje temático territorial; de igual manera en varios objetivos de sus ejes estratégicos, sobre todo los relacionados con el gobierno eficaz y socialista y la integración social; con la transformación productiva; con el potencial humano, la ciencia, la tecnología e innovación; con los recursos naturales y el medio ambiente; así como en el desarrollo humano, la justicia y la equidad.

El Decreto 33/2021 para la gestión estratégica del desarrollo territorial resulta un documento estratégico en el que se sustenta el valor del desarrollo local y su significado como eje articulador de las agendas públicas de los gobiernos a nivel municipal

y provincial. En él se institucionalizan las estrategias de desarrollo local, lo que requiere impulsar procesos sostenibles donde, como resultado, se fortalecen los municipios como instancia fundamental.

Para hacer frente a los nuevos desafíos y lograr una sinergia entre las definiciones nacionales y los intereses del municipio, los órganos municipales cuentan, además de la Constitución, con la Ley de Organización y Funcionamiento de los Órganos Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares, aprobada en 2019, y la Ley CAM de 2020; aunque todavía deben especificarse las competencias para esta escala.

La Ley de Organización y Funcionamiento de los Órganos Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares confiere atribuciones para adoptar acuerdos y dictar disposiciones normativas, en el marco de su competencia, sobre asuntos de interés municipal, para lo cual se pronuncia mediante acuerdos y ordenanzas. También posee la facultad para incorporar la participación popular local en el ejercicio y control del poder, a partir de la convocatoria a consulta popular mediante acuerdo de la Asamblea Municipal del Poder Popular, a instancia de su presidente, de sus comisiones permanentes de trabajo o de un tercio de sus integrantes.

La Ley del CAM, por su parte, establece las funciones de este órgano y del intendente que lo preside. La administración en el municipio, desde esta norma jurídica, queda encargada de ejecutar los acuerdos y ordenanzas de la AMPP; así como de proponer

los objetivos generales y metas para el desarrollo económico y social del municipio; además de organizar, dirigir y controlar su realización, una vez aprobados por la AMPP.

### **El municipio cubano y los trazos socialistas del desarrollo**

Teniendo en cuenta las características jurídicas, estructurales e institucionales de nuestro país, le corresponde esencialmente al municipio el impulso de procesos de desarrollo local, en tanto constituye la escala mínima a la que se le atribuye en Cuba la capacidad de obrar jurídicamente con autonomía constitucional. El municipio trasciende como el espacio donde pueden planificarse y organizarse las decisiones que implican el desarrollo de la demarcación; es el nivel inferior del Estado cubano no solo desde el punto de vista territorial, sino también funcional; así como el elemento primario de participación y poder en su sistema de órganos.<sup>1</sup>

El concepto de desarrollo local y las primeras políticas que lo promovieron tuvieron, como orientación y punto de partida, procesos de desarrollo endógeno donde se utilizaron recursos no aprovechados en esa escala. Fueron aplicados en Europa con reconocido éxito y extrapolados a América Latina, a Argentina en particular, desde de la

década del noventa. Esta propuesta resultó una mirada territorial con énfasis en el tejido social local y en las posibilidades para un desarrollo autónomo, en el cual ha predominado el pensamiento económico.

Concepciones más recientes han redimensionado esta tendencia incorporando mayor valor a lo social, lo cultural, lo político y lo medioambiental, enfocándose en los sujetos. Las visiones con mirada en lo territorial, sin desconocer el valor de lo económico, ponen peso a los aspectos sociales y se alejan del paradigma que se centra solo en el crecimiento de la riqueza y su acumulación en la sociedad.

El desarrollo local que se da en Cuba apunta en esta dirección, toda vez que responde a una concepción dirigida a la producción de bienes y satisfactores para la sociedad. Así también presupone la propiedad sobre los medios de producción fundamentales; la conducción desde las estructuras de gobierno; la realización de acciones de transformación en el territorio, planificadas a través de una estrategia definida localmente y que, muchas veces, asume y adapta políticas trazadas por niveles superiores.

En esta dirección, el desarrollo local tiene expresión de desarrollo municipal y constituye una vía para consolidar efectivamente el poder político en manos del pueblo, una garantía por la naturaleza social de la propiedad sobre los medios de producción; lo que expresa las relaciones entre las personas y los bienes productivos de que se disponen. Subraya, en nuestro contexto, el derecho a

<sup>1</sup> Para profundizar en este tema puede consultarse Pérez, L., Tabares, L. y Díaz, O. (2019). Lo local –municipal– como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local. *Revista Universidad de La Habana*, 287, 135-160.

disfrutar o beneficiarse de la riqueza creada mediante estos medios, la exigencia y vigilancia ciudadanas por su uso eficiente y responsable, y la posibilidad de participar en los diferentes espacios públicos de análisis y discusiones para gestionar los procesos de desarrollo en las diferentes instancias, según se refleja en la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. Como base conceptual se asume desde el funcionamiento del Sistema del Poder Popular. Esto no solo permite fortalecer el sistema político establecido en el país, sino que, además, sustenta su institucionalidad.

Al asumirse estos procesos de desarrollo local desde la escala municipal, los gobiernos y sus estructuras devienen en encargados de llevarlos adelante, todo lo cual apunta al robustecimiento de esa institucionalidad (Guzón, 2006). Ello también potencia las posibilidades de los ciudadanos en el uso de su capacidad legal para incidir en las determinaciones que, sobre los procesos de desarrollo local, se establezcan en su municipio.

La puesta en marcha de tal proceso tiene como condición el involucramiento de toda la estructura de gobierno a nivel local, así como la movilización de los ciudadanos. La Asamblea Municipal, el Consejo de la Administración, los Consejos Populares y la población deben desempeñar sus funciones y articularse entre sí. A diferencia de la concentración de la propiedad privada sobre los medios de producción que soporta el modo

de producción capitalista, el desarrollo local en Cuba se apoya en la propiedad social sobre los medios de producción, en su expresión estatal y cooperativa, e incorpora aquellas formas privadas que contribuyen a producir y reproducir la vida de manera colectiva, como necesarias en esta etapa de tránsito.

En el proceso de transición socialista que caracteriza a la sociedad cubana, se ha configurado la formación humanista de sustento en la ideología martiana, marxista-leninista y fidelista. Por ello es posible, para el desarrollo local de Cuba, contar con personas instruidas, muchas veces con altos grados de especialización, y con una avanzada cultura política; de igual modo se cuenta con el acceso a universidades, centros de ciencias y otras organizaciones portadoras de conocimientos y tecnologías donde pueden encontrarse expertos y, además, resultados apropiados para esta escala (Guzón, 2006). En este sentido sobresalen las expresiones de cohesión social y política, esencia de nuestro proyecto social en función del bienestar colectivo.

### **A modo de conclusiones**

El funcionamiento y autonomía del municipio en Cuba ha tenido expresiones disímiles en estrecho vínculo con el contexto histórico social y las diferentes normativas que lo han regido.

El proceso de actualización económico y social en curso en el país ha traído indudables cambios para el municipio cubano

como instancia fundamental del Estado. La promulgación del principio de autonomía en la actual Constitución, orientada al mejoramiento de sus funciones, su estructura y su desempeño, lo coloca en una situación superior, punto de partida para una mayor participación y desarrollo.

De igual forma, se abren nuevos desafíos para que en el municipio se produzcan los frutos que se esperan. Restan precisiones sobre las competencias que establecerán sus atribuciones y el alcance de su gestión; además del tipo de relaciones a establecer con el resto de los niveles y sectores de la administración. Quedan por superar viejos modos de hacer en función del perfeccionamiento municipal; sin embargo, se cuenta para ello con un marco legal que respalda las condiciones para el desarrollo de la sociedad local.

El desarrollo local en Cuba tiene las particularidades de los rasgos socialistas que caracterizan el marco jurídico institucional del país. Este tipo de proceso, con expresión fundamental en el municipio, será legitimado por la efectividad en sus acciones y por el reconocimiento social que ello conlleva. Contribuirá así a la generación de confianza en la institucionalidad y proporcionará un ambiente favorable y de compromiso en favor del bienestar colectivo.

### Referencias bibliográficas

- Constitución de la República de Cuba (1940). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 464. La Habana.
- Constitución de la República de Cuba (1976). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 2, Extraordinaria. La Habana.
- Constitución de la República de Cuba, (2019). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5, Extraordinaria. La Habana.
- Decreto 33/2021. Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial (2021) (GOC-2021-360-040). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 40, Extraordinaria. La Habana.
- González, J. (2015). El municipio cubano en el constitucionalismo liberal. *¿Qué municipio queremos?* La Habana: Editorial UH, 79-85.
- Guzón, A. (2006). Estrategias municipales para el desarrollo. *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Hernández, O. (2017). La regulación constitucional de los municipios en Cuba. *Revista Aequitas. Estudio de la historia, el derecho y las instituciones*, (9), 115-154.
- Ley de Reforma Constitucional (1992). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 9, Extraordinaria. La Habana.
- Ley de los Consejos Populares. (2000). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 6, Extraordinaria. La Habana.
- Ley de Organización y Funcionamiento de los Órganos Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (2020). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5. La Habana.
- Ley De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal

- (2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 14. La Habana.
- Martínez, F. (2007). *Socialismo, liberación y democracia*. La Habana: Editorial Ocean Sur.
- Ministerio de Economía y Planificación (2020). *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030: Visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. La Habana.
- Partido Comunista de Cuba (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. La Habana.
- Partido Comunista de Cuba (2017). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana.
- Pérez, L. (2018). *Los municipios cubanos, ganadores constitucionales*. Recuperado de [www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/los-municipios-cubanos-ganadores-constitucionales](http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/los-municipios-cubanos-ganadores-constitucionales)
- Pérez, L. y Díaz, O. (2019). *El régimen jurídico municipal en Cuba. Desafíos constitucionales*. Taller Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local. Matanzas: Centro de Desarrollo Local y Comunitario.
- Pérez, L. y Díaz, O. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *Revista Universidad de La Habana*, (289), 257-272. Recuperado de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0253-92762020000100257&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762020000100257&lng=es&tlng=es)
- Pérez, L., Tabares, L. y Díaz, O. (2019). Lo local -municipal- como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local. *Revista Universidad de La Habana*, (287), 135-160. Recuperado de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0253-92762019000100135&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762019000100135&lng=es&tlng=es)
- Pérez, L., Prieto, M. y Díaz, O. (2015). Bases para una ley de municipios en Cuba. *¿Qué municipio queremos?* La Habana: Editorial UH, 383-400.
- Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular (1995). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 4, Extraordinaria. La Habana.



# COMPETENCIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES CUBANOS, ENTRE CAPACIDADES, HABILIDADES Y VALORES

Ana Hernández Apán

Investigadora Agregada del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Tamara Caridad García Laza

Profesora Auxiliar de la Universidad de Artemisa

Las prestaciones reservadas en cada Estado a la administración pública (AP) se identifican como servicio público. Este tiene como finalidad ayudar a las personas que lo necesiten. Es la actividad desarrollada por una institución pública o privada, con el fin de satisfacer una necesidad social determinada, favoreciendo la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social (Tamayo y Tabares, 2018). Se concreta a través de la labor de un amplio grupo de personas que resultan ejecutores de las funciones estatales al servicio de la sociedad, por lo que se consideran servidores públicos.

Son diversas las maneras en que las legislaciones de los diferentes países denominan a estas personas. Es común aludir a ellas como “empleados”, “ejecutivos”, sobre todo como “funcionarios”. Se les asocia a diversas funciones de tipo administrativo; aunque no faltan las que incorporan, además, a todos aquellos que están en función del servicio a la sociedad e incluyen muchas veces tanto a los designados como a los electos.

Igualmente pueden encontrarse en naciones latinoamericanas, por ejemplo, regu-

laciones específicas orientadas a la identificación y diferenciación de la condición de servidores públicos, en normativas que aluden explícitamente a los cargos y puestos desde los que actúan, referentes a derechos, obligaciones y a normas de conducta<sup>1</sup>. En función de ello cuentan con ordenamiento especial, con reglas que establecen, controlan y describen la forma de prestación de la actividad de que se trate; y en algunos casos poseen señalamientos en la Constitución.<sup>2</sup> Otras naciones, sin una alusión definida a esta categoría, abordan el contenido de este desempeño; uno de estos casos es el de Cuba.

La intención de encaminar o resolver necesidades sociales en cumplimiento de funciones públicas engloba la labor de los llamados servidores públicos. Esta resulta una denominación alineada a la idea de personas que brindan un servicio de utilidad

<sup>1</sup> Es el caso de Colombia, Perú, Panamá, República Dominicana y México, cuya legislación explicita la condición de servidor público.

<sup>2</sup> Este es el caso, por ejemplo, de México, Colombia y Panamá.

social, que realizan acciones que benefician a otros individuos sin que necesariamente reciban ganancias privadas por este trabajo; por ello puede considerarse una categoría genérica.

### **¿Quiénes son los servidores públicos cubanos?**

Un acercamiento a los servidores públicos de Cuba y sus funciones parte de reconocer que los contenidos que respaldan su ejercicio están expresados en varias legislaciones. Entre ellas pueden identificarse la Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Municipal del Poder Popular y de los Consejos Populares, del 16 de enero de 2020; el Código de Trabajo, el Decreto-Ley sobre el sistema de trabajo con los cuadros del Estado y el gobierno, los códigos de ética de diferentes profesiones y organizaciones y hasta la Constitución de la República. Tales reglamentaciones acopian funciones de nuestro Estado socialista y en ellas pueden identificarse a los servidores públicos con los apelativos de “cuadros”, “dirigentes”, “directivos”, “funcionarios”, “empleados”, “dependientes” y “delegados”. En consecuencia, “servidor público” en Cuba resulta una expresión general que engloba funciones de diferentes características, asumidas desde cargos y puestos diversos.

### **Servidores públicos en los municipios cubanos**

En los municipios de Cuba la estructura de gobierno está formada por la Asamblea Mu-

nicipal del Poder Popular (AMPP) y el Consejo de la Administración Municipal (CAM) subordinado a ella. En ambas un conjunto de servidores públicos encarna la acción pública del Estado en este nivel; esta tiene que ver fundamentalmente con las funciones relacionadas con la facultad del municipio para dictar sus propias normas y desarrollar sus funciones ejecutivas.

La facultad para dictar normas propias es asumida por los delegados de circunscripción que, como miembros de la AMPP y representantes de los electores de su circunscripción ante esta y al amparo de la Constitución de la República y la Ley 132/2019 de Organización de Funcionamiento de la Asamblea Municipal del Poder Popular y de los Consejos Populares, pueden aprobar acuerdos y ordenanzas relacionadas con la vida económica o social del territorio. También asignan funciones de control sobre las entidades de incidencia local y ratifican reglamentaciones territoriales fundamentales en el refuerzo para el cumplimiento de las leyes. Son servidores públicos que llegan a sus funciones por la vía de la elección popular; muchos de los cuales fungen, además, como cuadros y directivos, ya sea como presidentes o vicepresidentes del órgano, de las comisiones de trabajo o de los Consejos Populares.

De igual manera estos delegados, en calidad de servidores y con respaldo en la mencionada Ley y en la Constitución, propician la interacción ciudadano-gobierno; realizan despachos regulares con los electores y de-

mandan la correcta atención a las quejas y peticiones de la población, respecto a situaciones que le afectan. También informan y tramitan los planteamientos con la secretaría del Consejo de la Administración Municipal o directamente con la entidad administrativa que corresponda, la cual está obligada a dar respuestas oportunas y razonadas en el plazo más breve posible. En su actividad los delegados están encargados de promover y apoyar el desarrollo del trabajo comunitario; coordinan encuentros con los directivos de las organizaciones políticas, de masas y sociales de su circunscripción y con otros ciudadanos para tratar asuntos de la comunidad que requieran de la participación popular; así como también movilizan a los electores para la participación en las reuniones donde rinden cuentas de su gestión.

Por otro lado, en respaldo a la función ejecutiva estatal en el municipio, se desempeñan otros servidores públicos que se ocupan de dar curso a la actividad propiamente administrativa de los organismos estatales del municipio, desde un servicio de utilidad social. Se trata de trabajadores, cuadros, directivos y funcionarios, designados para ocupar sus cargos y puestos en los diferentes sectores. Se incluyen aquí, igualmente, aquellas personas en prestación de un servicio en concesión controlado por el Estado. Unos se desempeñan en la función pública de los diferentes sistemas de las organizaciones económicas y unidades presupuestadas del Estado y del gobierno: dirigen, orientan, guían, controlan y despliegan las

políticas definidas por los órganos superiores y territoriales del Estado a través de cargos de dirección (dirigentes) o de carácter profesional de complejidad y responsabilidad (funcionarios). Otros, por su parte, realizan labores directamente en las entidades de producción y servicios.

### **Competencias de los servidores públicos municipales**

En los municipios cubanos donde se han iniciado procesos de desarrollo en los últimos años se reconocen altos grados de instrucción, experiencia, laboriosidad, calidad humana, consagración, deseos de trabajar y optimismo. También se distinguen otros valores, como sentido del emprendimiento, creatividad, confianza, capacidad organizativa y buenas relaciones interpersonales. Sin embargo, también se identifica como barrera la falta de una adecuada preparación para enfrentar el desarrollo del territorio (Hernández y Sánchez, 2019). Ello involucra directamente la labor de los servidores públicos municipales (delegados de circunscripción, cuadros, funcionarios o prestadores directos de servicios a los ciudadanos del municipio) y devela la necesidad de desarrollar en ellos competencias necesarias para una actuación más eficiente y efectiva en esta dirección.

En los últimos tiempos el tema de las competencias ha sido recurrente, sobre todo en la gestión de recursos humanos en los ámbitos empresariales y de administración. Sobre el tema existen diversos enfoques y

clasificaciones, fundamentalmente desde miradas psicológicas, pedagógicas y laborales. A las competencias se asocian términos como “actitudes”, “afectos”, “motivaciones”, “valores”, “conocimientos”, “experiencias”, “aptitudes”, “capacidades”, “habilidades” y “destrezas”.

Específicamente en Cuba los estudios sobre competencias han estado relacionados con su desarrollo, formación y evaluación, enfocados en lo organizacional, social y educativo (Raventós, 2018). Desde el grupo Aprendizaje para el Cambio, del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), las competencias pueden entenderse como:

Proceso emergente y autoorganizado de actualización de potencialidades y de movilización-articulación de los recursos necesarios, orientado a dar respuesta a una demanda contextual (de una práctica social e históricamente construida) que se expresa en un desempeño individual y/o colectivo, autorregulado y socialmente valorado por su idoneidad (Rodríguez-Mena et al., 2017, p. 14).

En línea con estos autores, se es competente cuando se hace consciente la necesidad de acoplar aprendizajes anteriores a las exigencias de la actividad. Las competencias movilizan, integran y orquestan recursos para saber actuar, saber hacer y saber ser en una situación. Una persona competente identifica recursos personales o colectivos,

ya incorporados o en formación, los acopia y los instrumenta como herramientas de acción (Rodríguez-Mena et al., 2017).

### **Relación de las competencias con las capacidades, habilidades y los valores**

Alejado del matiz de competitividad con que se han abordado las competencias laborales, Cejas y Castaño (2003) han identificado un consenso en las particularidades que las relacionan con capacidades, habilidades y valores de una persona, que las aplica habitualmente en su trabajo.

Por este camino, y en relación con los servidores públicos municipales, se asume la concepción de capacidades de Rivera (2016), quien las identifica como componente estructural de las competencias y las entiende como particularidades psicológicas de las cuales depende la adquisición de conocimientos, habilidades y hábitos. Sin embargo, las capacidades no se reducen a estos procesos cognitivos, sino que se constituyen en soporte para que sean posible la adquisición y construcción de conocimientos, el despliegue de habilidades y el establecimiento de hábitos.

Es decir, las capacidades se instituyen como elementos constitutivos de las competencias, en tanto condiciones, cualidades o aptitudes, especialmente intelectuales que permiten el desarrollo de algo, el cumplimiento de una función o el desempeño de un cargo (RAE, 2020); son recursos personales que trascienden como potencialidades para desempeñar una determinada

tarea, como posibilidades positivas para el hacer. Ejemplo de ellas son los conocimientos, la formación académica, las condiciones físicas y mentales y otras. Entre tanto, las capacidades soportan las habilidades, entendidas estas desde el dominio de los ordenamientos prácticos para la realización eficaz de las tareas; son aquellas que favorecen el resultado exitoso de determinados empeños (Aduara, 2020).

Muestra de todo ello resulta, por ejemplo, el buen desempeño de un profesional. No basta con la formación académica; esta aporta la base para lograr tal propósito, también se precisa de las habilidades laborales necesarias y, entre otros aspectos, de decisiones acertadas.

Este entramado de capacidades y habilidades, que en la actividad se tornan competencias y conducen al éxito de la actividad, pasa también por convicciones que determinan la conducta de las personas implicadas. Se trata de valores que, como alcances de la significación o importancia de algo (RAE, 2020); constituyen pautas que permiten elegir, tomar decisiones y seleccionar modos de acción.

En el ámbito de las competencias de los servidores públicos, la tríada capacidades-habilidades-valores esboza las condiciones personales, formativas y de capacitación necesarias para el cumplimiento de su labor. Se trata de aspectos individuales y de preparación para el desarrollo de su hacer, cualidades y conocimientos para manejar con suficiencia conceptos teóricos y

metodológicos básicos en el área de que se trate, de las posibilidades para incorporar nuevos conocimientos que permitan el logro de objetivos y metas. Estas condiciones serán más adecuadas y eficientes mientras más se acerquen a las exigencias del cargo o puesto que se asume.

A estas premisas se unen entonces las pericias, las mañas de las que han de valer-se los servidores públicos para afrontar las diversas situaciones a las que deben enfrentarse en su faena. La solución de problemas y/o el aprovechamiento de oportunidades deben encontrar las vías más efectivas para ser canalizadas con coherencia, y ello tiene mucho que ver con el saber hacer en el manejo de cuestiones tanto profesionales como sociales. Se destacan, entre otras, las habilidades para organización y planificación, la deducción lógica, el saber escuchar y hacerse entender, la comunicación asertiva, el manejo de problemas y conflictos, y las destrezas para manejar información.

En las competencias de los servidores públicos afloran valores desde los cuales se orientan la conducta y el comportamiento. En una sociedad de rasgos socialistas como la nuestra, para el logro de un desempeño efectivo de estos servidores no resultan suficientes las capacidades y habilidades de estas personas; al deberse a la sociedad desde las funciones del Estado, su modo de actuar debe ser expresión fundamental de honradez, responsabilidad, respeto y solidaridad, en vínculo con el resto de los ciudadanos y con la sociedad en general.

## Competencias en el desempeño de los servidores públicos municipales cubanos

Las características personales, la formación de base y las capacitaciones recibidas, entre otros aspectos, sustentan las capacidades que soportan el punto de partida del desempeño de los servidores públicos municipales. Asimismo, habilidades como la asertividad y la empatía deben completar su concreción. Todo ello también se nutre de valores que transversalizan las decisiones.

En esta dirección, competencias relacionadas con el liderazgo, la comunicación, el trabajo en equipo, el manejo adecuado de información y la efectividad en la toma de decisiones sobresalen como las más reveladoras para el desempeño efectivo de los servidores públicos municipales cubanos.

El liderazgo trasciende como una de las competencias que mayor relación tiene con buena parte de estos servidores. Se relaciona fundamentalmente con el manejo de las relaciones interpersonales, la habilidad para motivar y conducir a las personas hacia las metas comunes, con énfasis en la promoción de compromiso, así como el logro de la movilización de la comunidad o la institución hacia el futuro y la generación de culturas y estrategias innovadoras (Batista, 2017).

Al mismo tiempo, la efectividad en el acto de interacción con el resto de las personas constituye una de las competencias relacionadas con la comunicación. Se trata de una actitud de oyente activo que permite escuchar, preguntar y tener claridad frente

a los planteamientos de otros expositores, una práctica en la que no solo se transmiten puntos de vista, sino que se interpretan los mensajes y sus intenciones. En ello también es importante la evaluación de la condición de los interlocutores, el análisis y el aprovechamiento del contexto en el que se colocan los enunciados, y el buen empleo de espacios de comunicación y de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como vías que apoyan el intercambio y la retroalimentación con los interlocutores. Así se logra una comunicación que convence y conmueve para crear y crecer en un interés colectivo (García, 2007).

Por otro lado, las competencias que conciernen al trabajo en equipo garantizan a los servidores públicos la obtención de resultados conjuntos, cuyo éxito contribuye al equilibrio adecuado entre las relaciones humanas y la tarea asignada (Batista, 2017). Este tipo de actuación favorece la participación y el trabajo colaborativo, lo cual contribuye a constituir formas de trabajo estimulantes y alentadoras, que reconozcan y potencien las habilidades y contribuciones dentro del equipo, que se construyan sobre las ideas de todos y se creen en una cultura de colaboración (Lavanderos, 2006). Es una concepción que busca compromiso por parte de los equipos de trabajo y de la sociedad toda. En este sentido los delegados pueden potenciar una activa participación popular, mientras el resto de los servidores pueden armonizar de mejor modo su compromiso sectorial e institucional en función de ello.

En la actividad de los servidores públicos municipales, otras competencias involucran la organización y planificación, así como la determinación y empleo adecuado de información. Con las primeras pueden distribuir y establecer con eficacia el orden conveniente en sus labores, priorizando y estructurando asuntos y acciones en función de objetivos y tareas. Con las segundas precisan las diversas formas de captación de información (observación, escucha, entrevistas, consultas a expertos o personalidades y revisión de documentos, fuentes impresas y recursos informáticos) y evalúan su calidad.

Las competencias que guardan relación con lo resolutivo y la diligencia en la búsqueda de resultados permiten el abordaje de problemas y desafíos propios de la actividad que realizan, así como el compromiso en acciones basadas en suposiciones lógicas y objetivas que consideren el contexto y los recursos disponibles (Lavanderos, 2006).

Por este motivo, en función de la implicación en las tareas del desarrollo municipal, la mirada debe enfocarse hacia las competencias de los servidores públicos municipales. En consecuencia, las capacidades deben ser fortalecidas y direccionadas en atención a tal propósito, además de consolidar las habilidades que permitan mayor pericia en esta intención. Al mismo tiempo, deben estimularse valores positivos como aquellos que enaltecen la honradez, la responsabilidad, el respeto por los demás y por el ambiente, la delicadeza de no exigir lo que se

es incapaz de cumplir, el afán de superación y la perseverancia.

Dado el grado de relación estrecha con la ciudadanía y con el logro de las metas para el desarrollo, el logro de competencias en la labor de los servidores públicos municipales resulta indispensable en función de cerrar las brechas existentes para alcanzar la debida preparación para el desarrollo del territorio. Que sean competentes tributa no solo al bienestar de la sociedad local, sino también a la trasmisión de los significados que receptionan los ciudadanos acerca de la labor del Estado (Hernández y Sánchez, 2019).

### **A modo de cierre**

Las competencias constituyen expresión de la efectividad del desempeño. En ellas las capacidades, las habilidades y los valores desempeñan roles de complementariedad certera y estable en el cometido de una función o tarea.

En el caso de los servidores públicos, en especial los municipales, las competencias que precisan se encuentran muy directamente relacionadas con los ciudadanos. En unos casos responderán a las exigencias que impone su quehacer como delegados de circunscripción; en otros casos, a los puestos y cargos de la Asamblea Municipal y a su labor como ejecutivos de la administración en el territorio. En función de esto, sería de gran utilidad contar con alguna normativa que describa cómo debe ser el desempeño de cada uno de estos servidores en términos de competencias; ello contribuiría a la

cientización de su condición ante la ciudadanía, así como a la exigencia del cumplimiento de los requerimientos que se le indiquen.

### Referencias bibliográficas

- Adsuara, G. (2020). *Habilidades de una persona*. Recuperado de <https://www.psicologia-online.com/habilidades-de-una-persona-lista-y-ejemplos-4904.html>
- Batista, J. (2007). *Función directiva y gestión del talento humano*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Constitución de la República de Cuba (1976). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 2. La Habana.
- Enrique, C. y Castaño, R. (2003). Habilidades y capacidades rectoras versus competencias laborales. *Revista Pedagogía Profesional*, 1(3), 79-93.
- Fernández, A.M., Castellanos, B. y Llivina, M. (2003). De las capacidades a las competencias: una reflexión teórica desde la Psicología. *Revista Varona*, 36, 95-115.
- García, M. (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Hernández, A. y Sánchez, M. (2019). *El desarrollo local y la dimensión simbólica en el desempeño de directivos municipales cubanos. Hélices y anclas para el desarrollo local*. Cartagena: Consorcio Universidades Huelva-Cartagena de Indias, 293-300.
- Lavanderos, R. (2006). Análisis y propuesta de elaboración de perfil del directivo público chileno. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (50-51), 79-102.
- Ley 133/2019. De la organización y funcionamiento de la Asamblea Municipal del Poder Popular y de los Consejos Populares (2020). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5, Extraordinaria. La Habana.
- Raventós, S. (2018). Competencias para la dirección política, recursos técnicos para su identificación y desarrollo. *Revista Alternativas Cubanas en Psicología*, 6(16), 38-53.
- Real Academia Española (2000). *Capacidades*. Recuperado de [www.dle.rae.es/capacidades](http://www.dle.rae.es/capacidades)
- Real Academia Española (2000). *Habilidades*. Recuperado de [www.dle.rae.es/habilidades](http://www.dle.rae.es/habilidades)
- Real Academia Española (2000). *Valores*. Recuperado de [www.dle.rae.es/valores](http://www.dle.rae.es/valores).
- Rivera, N. (2016). Las capacidades humanas desde la perspectiva personalógica del profesional competente. *Revista Educación Médica Superior*, 30(4), 73-90.
- Rodríguez-Mena, M. et al. (2017). *Metodología de evaluación formativa de competencias para la coordinación de procesos comunitarios participativos*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.
- Tamayo, N., y Tabares, L. (2018). Servicios públicos, concesión administrativa y protección de los usuarios. Realidades. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 6(1), 79-85.



# GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO

Ana Hernández Apán

Investigadora Agregada del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Alideylis Méndez Sánchez

Profesora Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

La gestión pública que se genera particularmente en el municipio, por su grado de cercanía e interacción con las personas, y en función de su eficiencia, precisa concebir una gestión gubernamental que responda no solo a los problemas cotidianos y a la eficiencia de los servicios públicos, sino que se comprometa con el desarrollo del territorio. De ahí lo pertinente de pensarla como proceso, donde funciones como la planificación, ejecución, monitoreo, evaluación y control agreguen aportaciones y se retroalimentan entre sí en la búsqueda de los objetivos propuestos.

En el caso específico de Cuba, la gestión a escala municipal, proyectada hacia el desarrollo, se concibe como un bien público que promueve la participación de diversos actores en busca de un fin común: la elevación de la calidad de vida de la población. Es un proceso reactivo de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento de recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, riquezas y, sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad (Ramírez, 2020).

El desarrollo local, en el que se concreta la gestión municipal, persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local, a través de la participación activa de la comunidad en los procesos de crecimiento, pero sin restar importancia al mejoramiento del sistema productivo local para conseguir el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. Además de proponer el desarrollo productivo, se deben potenciar las dimensiones sociales, ecológicas y culturales que inciden satisfactoriamente en la sociedad (Alonso y Bell, 2013). En este sentido el fortalecimiento institucional resulta otro de los ejes prioritarios.

A partir del 22 de julio de 2020 el desarrollo local en Cuba ha constituido una política pública de importancia estratégica, como parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030. Representa también un eje central y articulador de las agendas públicas de los gobiernos a nivel municipal y provincial. El Decreto 33/2021 para la gestión estratégica del desarrollo territorial establece el marco jurídico correspondiente para la implementación de las estrategias de desarrollo

territorial y la gestión de los proyectos de desarrollo local, en un contexto de descentralización.

### **Principios del desarrollo local en la gestión municipal**

Para los procesos de desarrollo local han sido identificados algunos principios fundamentales, entre ellos los relacionados con el enfoque integral y sistémico, el fortalecimiento de la institucionalidad, la identificación y movilización de los potenciales productivos locales, el fomento de la participación autogestionaria y la gestión del conocimiento (Guzón, 2011). Así también resulta esencial la perspectiva de equidad como eje de transversalidad.

#### *Enfoque integral y sistémico*

Esta perspectiva parte de considerar que, desde categorías y lógicas sectoriales dispersas, no es posible el logro de exigencias mínimas para el desarrollo de objetivos comunes en el municipio. Por ello hace énfasis en una lógica de armonía multidimensional que sustenta el enfoque integral y sistémico, toda vez que reconoce la necesidad de confluencia y articulación entre dimensiones tan relevantes como la institucional económico-productiva, la sociocultural y la ambiental, aunque cuando pueden considerarse otras como la política, la jurídica, la psicológica, la tecnológica y otras.

La dimensión institucional tiene que ver con la concepción del desarrollo local desde el funcionamiento del sistema del Poder

Popular. Ello permite fortalecer el sistema establecido en el país, lo que sustenta su institucional (Guzón, 2006). Se trata de la potenciación de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) y su Consejo de la Administración Municipal (CAM) y de sus funciones en el territorio, así como de su liderazgo desde el rol de estrategias y promotores de desarrollo.

La dimensión económico-productiva se caracteriza por la movilización de recursos económicos, financieros y materiales, y por la articulación de actores en la economía local. Se busca la consolidación de una base económico-productiva que, desde la utilización de los recursos identificados en la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), logre acercar productos a la población, abaratar sus costos y disminuir diferencias entre las zonas del territorio. Aspira a promover encadenamientos productivos que generen la interacción de varios actores en favor de los mejores resultados, con el propósito de alcanzar niveles de productividad que permitan no solo cubrir demandas, sino ser competitivos en los mercados internos y hasta impulsar exportaciones.

Definir desde el territorio un acertado desarrollo económico permitirá generar iniciativas, empleos y la inclusión de todos a través de diferentes tipos de gestión económica. Esto hará más eficientes y autónomos a los municipios con la utilización mayoritaria de recursos endógenos.

La dimensión sociocultural apunta al rol de los actores del territorio, desde el sustento

de sus valores y prácticas, así como también al sistema de relaciones que establecen con las instituciones locales. De ahí que el fortalecimiento de identidades culturales y el estímulo a la creatividad, como premisa para la implementación de iniciativas locales de transformación social, constituyan apuestas fundamentales. Esta mirada supone la operacionalización de políticas desde el respeto a la diversidad de rasgos culturales presentes en el territorio; muestra la comprensión y la implicación de las particularidades, las capacidades, la historia, la identidad y sus interacciones. Lograrlo conlleva el fortalecimiento de la interacción social, desde los significados y valores que la sociedad local tiene como referentes en su imaginario colectivo.

La dimensión medioambiental se refiere a la preocupación y tratamiento adecuado del medio ambiente, a la protección de recursos naturales y al mejoramiento de las condiciones ambientales en el proceso de desarrollo. Teniendo en cuenta que satisface necesidades económicas, sociales, espirituales y culturales de las personas, se trata de garantizar una actitud respetuosa en su empleo y en los procesos de adaptación, transformación y garantía del equilibrio de los ecosistemas y la continuidad de la vida en la Tierra, para lo cual es imprescindible aplicar políticas y acciones apropiadas.

#### *Fortalecimiento de la institucionalidad*

El gobierno municipal debe ocuparse de catalizar las relaciones de colaboración y cooperación entre los actores de su territorio,

liderar el proceso de desarrollo e impulsar la visión estratégica para alcanzar su desarrollo sostenible. Todo ello permite alcanzar una gobernanza, en la cual tanto instituciones como actores del territorio participan en la solución de problemas generales, así como en la aplicación de criterios de transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la acción pública (Talavera, 2015). Se valora en ello la comunicación para el desarrollo que, desde todas las vías posibles, contribuya a la efectividad de los procesos gestados en el territorio.

#### *Identificación y movilización de potenciales productivos locales*

El principio de identificación y movilización de los potenciales productivos locales apunta al aprovechamiento de recursos endógenos, entendidos como recursos naturales, humanos, financieros, energéticos, organizacionales, así como infraestructuras, patrimonio tangible e intangible y residuos de determinados procesos. Su uso sostenible se ampara con enfoques de factibilidad económica, ambiental y social, así como por el grado de autonomía otorgada constitucionalmente al municipio para la toma de decisiones relacionadas con los procesos de planificación, gestión y control de la producción, la inversión y comercialización, la promoción y el fortalecimiento de encadenamientos productivos locales, entre otros.

#### *Fomento de la participación autogestionaria*

El fomento de la participación se refiere al involucramiento de los ciudadanos en las

determinaciones relacionadas con el proceso de desarrollo. Se trata de la construcción del poder, de la distribución de las cuotas de poder sin perder la capacidad de concentrarlas para la toma de las decisiones estratégicas (Limia, 2007). Es el proceso donde se expresa la actuación articulada de los diferentes actores presentes en el territorio. Ello sugiere tanto la representatividad en la formación del grupo que participa en el ejercicio estratégico de diseño de la proyección de desarrollo municipal, como la visibilidad de los diferentes grupos sociales presentes en el territorio, desde sus intereses y aportaciones en los programas y proyectos de las líneas estratégicas. Resulta importante también el estímulo a la creación de espacios y proyectos protagonizados por la población en los cuales, a partir de sus motivaciones, se generen variadas actividades formales e informales.

Se trata de las posibilidades de realizar aportes, consideraciones y propuestas para la toma de decisiones, y de lograr el seguimiento, el control y la valoración popular de las acciones de la estrategia de desarrollo, desde el aprovechamiento de canales y espacios: despachos y asambleas de rendiciones de cuentas determinados por el sistema del Poder Popular, soporte para la implementación del proceso de desarrollo.

De igual manera la participación en el proceso de desarrollo considera el trabajo comunitario, enfocado como un sistema de acciones que responde a necesidades sentidas y estimulan el mejoramiento de las con-

diciones de vida, desde el involucramiento y cooperación de los pobladores reunidos en Consejos Populares, localidades y asentamientos, de acuerdo con sus intereses y aspiraciones. Se trata de la conformación de proyectos y/o acciones en agrupaciones humanas, en articulación con otros actores involucrados en el proceso de desarrollo municipal.

#### *La gestión del conocimiento y la innovación en la gestión de desarrollo*

El aprovechamiento del conocimiento integrado a la práctica es uno de los retos de la gestión del desarrollo en los municipios; se trata de un enfoque que orienta la búsqueda de la solución de un problema práctico. El conocimiento necesario para resolver ese problema, según Núñez, Montalvo y Pérez (2006, p. 213):

Existe y se trata más bien de transferirlo; al hacerlo, la singularidad de las circunstancias locales exigirá buenas dosis de creatividad. Sin embargo, parece claro que el aprendizaje por parte de los actores locales aparece en primer plano dentro de la actividad cognoscitiva que la práctica local reclama.

Resulta este un punto de vista desde el cual el conocimiento que los individuos poseen y aportan, se reconoce y utiliza como el valor más importante de las organizaciones, valiéndose de la gestión de la información, de la gestión documental, del uso de

las tecnologías de la información y de un eficiente manejo de los recursos humanos (Simeón, 2002).

Por otra parte, la innovación alude a un cambio que introduce novedades, y que permite modificar elementos ya existentes con el fin de mejorarlos, aunque también se constata en la implementación de elementos totalmente nuevos. Este es un proceso que adquiere un papel protagónico en el impulso del desarrollo. Definido como el “proceso que abarca desde la generación de ideas hasta su incorporación para la creación y/o mejora continua de productos, procesos y métodos organizativos, comerciales, financieros, tecnológicos y logísticos; incluye no solo cambios radicales sino también pequeñas mejoras” (PCC, 2017, p. 27).

Desde este punto de vista, asumir un proceso de desarrollo en la escala municipal constituye en sí mismo un significativo proceso innovador. Así, puede entenderse como una concepción en la cual:

Nuevos actores del desarrollo entran en acción: gobiernos municipales e instituciones que elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo, que a su vez es divulgada y consultada a la comunidad, y con la cual se pretende que todos se sientan identificados. Esto genera motivaciones nuevas y un impulso a la innovación local en forma de sistema, un ambiente innovador. La oportunidad que se abre a todas las personas, de participar en el desarrollo, estimula sin dudas a que

se multiplique el surgimiento de ideas innovadoras para solucionar problemas (García y Pomares, 2011, p. 2).

En la actualidad se reconoce la importancia del conocimiento como factor determinante del desarrollo. Este constituye un recurso cuya utilización permite diferenciar cualquier organización, por el papel que desempeña en la capacidad innovadora de articular actores y procesos, y crear sinergias entre espacios y proyectos que confluyen en el mismo territorio. En una gestión del gobierno orientada a la innovación y en la proyección de las innovaciones se establece una organización similar a la de un proyecto, en el que se requiere de la colaboración coordinada de los actores, la identificación precisa del alcance, los objetivos, los responsables, los equipos multidisciplinarios de varias instituciones, los recursos, las actividades, los plazos y los costos para el cumplimiento de las metas definidas (Díaz-Canel y Delgado, 2021).

En el sistema de ciencia e innovación tecnológica existente en nuestro país es habitual el favorecimiento al desarrollo y al perfeccionamiento permanente de vías que garantizan el intercambio de información y el establecimiento de los nexos en favor de la sociedad. Estas oportunidades, en el caso específico del desarrollo local, permiten orientar la mirada a una gestión del conocimiento e innovación con visiones intersectoriales, transdisciplinarias, que contribuyan a producir, difundir y usar el

conocimiento; todo ello ajustado a las necesidades locales, donde resulta imprescindible la movilización de la creatividad territorial (Díaz-Canel, 2021).

En la gestión local el conocimiento y la innovación constituyen el sustento de las transformaciones en el territorio, a partir de la creación de capacidades. En este sentido conmina a los actores locales a la indagación de sus potencialidades e impulsa a la creatividad. Específicamente contribuye a absorber tecnologías, adaptarlas y aprender a usarlas con eficiencia y eficacia en las condiciones locales (Castillo y Santana, 2017).

#### *Perspectiva de equidad como eje de transversalidad en todo el proceso*

El proceso de desarrollo que busca el mejoramiento de las condiciones de vida debe garantizar el acceso y aprovechamiento de oportunidades. También debe atender puntualmente las expresiones de desigualdad social presentes en el territorio. La atención al incremento de sujetos y grupos sociales portadores de algún tipo de desventaja social se hace imprescindible, en función de mejorar su situación e impedir un mayor deterioro (Espina, 2010). Se trata de la reducción y eliminación de inequidades sociales, desde una actuación particularizada sobre los grupos sociales afectados y siempre contando con su protagonismo.

Actuar con un enfoque de equidad social, en la gestión de desarrollo, es garantizar el derecho de las personas a un mismo trato y a iguales oportunidades, al ejercicio y

control de derechos, al acceso a recursos y beneficios sin distinción de ningún tipo. Un proceso de desarrollo con este enfoque procura una actuación sensible de la acción pública, dando respuestas a las problemáticas y necesidades sociales, según las diferentes condiciones y características de los individuos y evitando siempre considerar a la población como una masa homogénea.

#### **La estrategia de desarrollo municipal**

La gestión municipal para el desarrollo se debe planificar con una visión estratégica del municipio. La identificación de los potenciales endógenos y el establecimiento y proyección de prioridades resulta un eje importante en esta dirección. Se trata de un proceso participativo donde los principales actores, convocados por el gobierno municipal, organizan e implementan el desarrollo integral y sostenible del territorio; de aquí resulta la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM). Para esto se hace necesario diagnosticar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, contar con la participación y la implicación del pueblo, mapear las capacidades, actitudes y prácticas en el territorio y garantizar su formación, en los casos donde no existan.

El proceso de planeación estratégica adquiere un papel fundamental para planificar, organizar, ejecutar y controlar la dirección que se desarrolla en el territorio. Es una herramienta de gestión que permite sustentar la toma de decisiones, tanto en las funciones actuales como en los planes a futuro.

En el municipio es necesario combinar los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, creando un sistema o red de relaciones organizativas que aseguren el desarrollo integral. Diversas son las formas que puede asumir este proceso, en el cual la toma de decisiones y las consultas son imprescindibles. En este sentido, varias experiencias cubanas han partido de ejercicios estratégicos con el Consejo de la Administración Municipal (CAM) y otros actores locales, orientadas al diseño e implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM). La experiencia sueca, por ejemplo, utiliza herramientas como el Taller de Dilemas y la Rueda de Gobernanza y Gestión Pública, con las que se busca garantizar la organización, la comunicación y la coordinación de los planes en el municipio desde un trabajo integrado.

En Cuba se destaca la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), como instrumento de gestión institucional que permite evitar tropiezos en el proceso de dirección. Resulta una experiencia en curso y perfeccionamiento desarrollada en varios municipios del país. Su implementación y seguimiento requieren, en primer lugar, de estilos y métodos de trabajo que integren las decisiones institucionales parceladas y verticales con los intereses y necesidades del territorio.

La participación popular, uno de los principios básicos del desarrollo, implica el involucramiento de los pobladores en la toma de decisiones y genera movilización

en torno a los intereses y problemas de las comunidades. Además, incorpora componentes de análisis, de gestión, evaluación y formulación de proyectos y propuestas, con un sentido político y de ejercicio de poder.

Esto solo se logra si los pobladores se incorporan al proceso de construcción colectiva y hacen aportes a la EDM para contribuir a su perfeccionamiento. Ello especificaría las características del territorio y agregaría sus gustos, intereses, necesidades, aspiraciones; además de permitir la actuación diferenciada con los grupos sociales del territorio. Todo ello alude a la gobernanza en el diseño, aplicación y control de la EDM, desde una mirada inclusiva y sostenible. En el caso sueco la propuesta del Diálogo Ciudadano organiza temas en los que es posible incidir y donde los tomadores de decisiones son influenciables.

La EDM debe ser contextualizada, es decir, debe parecerse cada vez más al espacio local donde los pobladores alcanzan niveles de satisfacción de sus necesidades. Se necesita definir aquellos aliados que acompañarán el proceso y también las fuentes de obtención de financiamiento. A partir de este análisis se determinan las líneas estratégicas que serán un reflejo del diagnóstico del territorio, constituyen prioridades y definirán el camino a seguir para el cumplimiento de la visión. Se integrarán a proyectos, planes y programas de desarrollo nacional y se definen otros de interés municipal siempre teniendo en cuenta la participación popular.

## ¿Cómo puede la EDM convertirse en la herramienta fundamental en la articulación de actores en el municipio?

El proceso de ejecución requerirá del fortalecimiento de las estructuras existentes en el ámbito municipal, su funcionamiento integrado y la ampliación de las relaciones horizontales. Demanda, además, la evaluación sistemática del proceso y su continuo ajuste, porque no es una camisa de fuerza o una fórmula mágica, sino solamente una vía para llegar a donde se decida (Castro y Hernández, 2019). Su éxito depende de que se asuma de forma consciente, pasando a formar parte de la gestión cotidiana. Así, la EDM se convierte en la plataforma de integración que articula todos los programas y proyectos implementados en el municipio y, a su vez, articula a todos los actores participantes en este proceso.

La EDM constituye un instrumento integrador para orientar la gestión municipal en busca de la satisfacción de las necesidades locales, y contribuir al desarrollo económico y social de su territorio y a otros fines del Estado; así se define en el Decreto No. 33 para la gestión estratégica del desarrollo territorial. La EDM sitúa al gobierno y su gestión en las prioridades definidas, articulado con diagnósticos y proyecciones relacionados con otros instrumentos de planificación y en vínculo con intereses nacionales y territoriales.

La coordinación, revisión y seguimiento constante de la EDM debe apoyarse en un grupo técnico; este genera un espacio

donde se organiza la formulación e implementación de políticas, programas y, sobre todo, de los proyectos que de ellas surgen (Guzón et al., 2020). La labor de este grupo facilita el acceso a fuentes de financiamiento y articula actores. Aquí pueden incorporarse los jefes de las líneas estratégicas, los coordinadores de proyectos y diferentes especialistas que pueden ser contratados por el gobierno en determinados momentos, además de otros expertos, según las necesidades y las agendas que se discutan. Este grupo integra un ámbito para el intercambio, el aprendizaje, la concertación y la toma de decisiones.

Los proyectos municipales constituyen las operaciones principales que concreta la EDM. Su implementación resulta una oportunidad para potenciar las capacidades de los grupos y actores participantes. Aprovechan recursos y potencialidades en la solución de problemas concretos del municipio, ofrecen servicios nuevos o mejorados y sintetizan experiencias innovadoras. Muchas veces incluyen la participación de los pobladores en función de su beneficio. (Castro y Hernández, 2019).

En síntesis, la EDM tiene la ventaja de concentrar esfuerzos en prioridades y en actividades de mayor impacto. Permite aprovechar más racionalmente los recursos propios del territorio y los que llegan centralmente. También propicia la integración y la multiplicación de capacidades, logra cambios en estilos y métodos de trabajo, con una visión más estratégica del desarrollo del municipio



a corto, mediano y largo plazo, e impulsa el aprovechamiento del potencial científico formado por la Revolución en acciones locales para el desarrollo. De forma general la EDM favorece la gestión de gobierno desde un enfoque de gobernanza.

La gestión municipal del desarrollo deviene un proceso integral de construcción social y cambio estructural que demanda el liderazgo de los gobiernos y la articulación entre todos los actores del territorio, en vínculos con otros niveles. Ello materializa el enfoque de gobernanza y el desarrollo de capacidades, actitudes y prácticas locales, a través de políticas públicas, estrategias, programas y proyectos.

### Referencias bibliográficas

- Alonso, A. y Bell, R. (2013). *Desarrollo territorial a escala local*. La Habana: Editorial UH.
- Castillo, N. y Santana, J.V. (2017). Impacto social de la gestión del conocimiento en el desarrollo municipal. *Revista Ciencia Tecnología Sociedad*, 9(16), 47-61.
- Castro, M. y Hernández, A. (2019). *Los proyectos municipales como protagonistas en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal*. La Habana: Editorial Cubasolar.
- Decreto 33/2021. Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial (2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 40. La Habana.
- Díaz-Canel, M. (2021). ¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del gobierno basado en ciencia e innovación? *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 11(1). Recuperado de <http://www.revis-taccuba.cu/index.php/revacc/article/view/1000/1078>
- Díaz-Canel, M. y Delgado, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), 6-16.
- Espina, M. (2010). *Sistematización de estudios sobre heterogeneidad social y desigualdades en Cuba*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.
- García, J. y Pomares, H. (2011). Innovación y desarrollo local [curso Conocimiento e Innovación para el Desarrollo. Universidad para Todos].
- Guzón, A. (2006). *Desarrollo local en Cuba: Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Guzón, A. et al. (2011). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: Editorial Caminos.
- Guzón, A. et al. (2020). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*. La Habana: CEDEL.
- Limia, M. (2007). *Lo local y lo comunitario en la construcción del socialismo del siglo XXI en Cuba*. VII Taller Internacional Comunidades.
- Núñez, J. (2010). *Conocimiento académico y sociedad*. La Habana: Editorial UH.
- Núñez, J., Montalvo, L.F. y Pérez, I. (2006). *Universidad. conocimiento y desarrollo*

*local. Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas.* La Habana: Editorial Academia.

Partido Comunista de Cuba (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista.* La Habana.

Ramírez, J. (2020). Gestión estratégica del desarrollo local. Alianza gobierno-universidad (contexto rural) [Presentación en

diapositivas. Curso internacional Gestión de desarrollo local con enfoque de economía social y solidaria].

Simeón, R. (2002). *La gestión de conocimiento en Cuba. Gestión de conocimiento. Conceptos, enfoques y experiencia.* La Habana: Editorial Academia.

Talavera, C. (2015). *Modelo UIM de buen gobierno y calidad democrática.* Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

# LA GOBERNANZA LOCAL EN CUBA

María Luisa Ramos Grandal

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

María Julia Aguilar Aguilera

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

La administración pública en el escenario internacional se encuentra inmersa en un proceso de cambio y de perfeccionamiento. En los países socialistas como China y Vietnam se han definido las visiones, los modelos y las economías que los caracterizan como reforma o renovación, lo que demanda del Estado cambios estructurales de sus instituciones y transformaciones en los modos de actuación de los servidores públicos para responder a los desafíos sociales, políticos, económicos, medioambientales y jurídicos que impone el contexto.

En Cuba se han definido estos cambios como actualización del modelo económico y social, cuya visión de nación es soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible. Esta proyección ha acelerado el desarrollo de la sociedad cubana actual imponiéndole a la administración pública nuevos retos. Esta no solo debe dar soluciones a los principales problemas de los ciudadanos, sino que debe tener en cuenta, en todos sus procesos, a los nuevos actores que forman el entramado social, su participación en la gestión de gobierno, el proceso de toma de decisiones, el óptimo aprovechamiento de las diferen-

tes vías de comunicación, el desarrollo local, entre otros, y sobre todo debe “aprender a tratar con la sociedad del riesgo como un imperativo de nuestro tiempo” (Díaz-Canel y Núñez, 2020, p. 7).

A partir de la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* (PCC, 2017) se define que la democracia socialista está fundamentada en la activa participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder soberano, expresada de forma directa o indirecta a través de los órganos representativos. Igualmente se subraya que dentro de las principales transformaciones que fundamentan la actualización del modelo se encuentra “perfeccionar el Estado, sus sistemas, órganos y métodos de dirección, como rector del desarrollo económico y social, coordinador y regulador de todos los actores” (PCC, 2017, p. 18). Lo anterior se traduce en el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030* (PCC, 2017), específicamente en uno de sus ejes estratégicos: Gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social. Estos retos se sustentan en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. Entre ellos el número 17 plantea: “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” (PCC, 2017, p. 6).

Esta propuesta está a tono con lo trazado en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados a este documento, los cuales favorecen el impulso de nuevas formas y medios para alcanzar la actual visión del desarrollo sostenible, con énfasis en el objetivo 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y el 17 (Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible).

En este nuevo escenario se impone repensar las formas de gobierno de la actual administración pública cubana, y los modos de identificación de nuevas alternativas que de manera armónica integren las complejidades del contexto. En la actual gobernabilidad se identifican deficiencias como:

- La poca intervención de otros actores sociales en la toma de decisiones del gobierno.
- La insuficiente participación de todos los actores públicos en los procesos de gobernación.
- Un estilo de dirección que aún no alcanza los niveles de eficiencia deseados en la solución de los problemas siempre crecientes de la población.

Desde esta perspectiva, se promueve la gobernanza como una posible respuesta a los cambios que se deben acometer desde el Estado y desde su entorno a nivel municipal. De manera general, gobernanza es un término asociado al proceso directivo de los asuntos públicos que supone una nueva forma de legitimidad y actuación pública, centrada en la participación activa de los ciudadanos a través de sus organizaciones privadas y sociales.

Constituye un concepto que se origina en el debate académico sobre las transformaciones del Estado. Expresa la existencia de un gobierno que interactúa de manera horizontal con otros actores económicos, sociales y civiles que son competentes en la solución de varios problemas y aspiraciones de la vida social. Esta nueva óptica está muy relacionada con los cambios que se desarrollan en un buen número de administraciones públicas contemporáneas, por la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y como consecuencia de insuficiencias en sus gestiones.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define gobernanza como:

El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses,

ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (PNUD, 1997, p. 9).

Oriol (2003, p. 5) enfatiza que:

Es la gobernanza la que determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas y, así, de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) y que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible (más eficientes).

Kooiman (2005, p. 3), por su parte, sustenta que:

La esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son 'respuestas' sociales a las 'demandas' persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja.

Los puntos de vista expuestos muestran una evolución del término de gobernanza que inicialmente comprendía los modos a través de las cuales los ciudadanos y sus

grupos articulaban sus intereses para ejercer derechos legales, cumplir obligaciones y resolver diferencias. Transita a convertirse en una capacidad del gobierno para transformar necesidades en políticas donde se mezclan todo tipo de actores y esfuerzo para dar respuestas oportunas y sostenibles a las demandas sociales. Se trata de una nueva forma de relacionar la sociedad contemporánea con sus complejidades con una administración en renovación permanente para ser coherente con su encargo social.

Gil-García et al. (2014) y Noveck (2015) ofrecen una visión más comprensiva del significado de gobernanza pública. Destacan la incorporación de agentes externos a la organización a los procesos de toma de decisiones, la difusión de dinámicas colaborativas para poner en marcha proyectos en grupos de trabajo, la transparencia radical de los procesos de relación con el entorno o la transformación de las dinámicas de intermediación entre ciudadanía e instituciones.

Jiménez (2018) comenta que la gobernanza es una idea con dos décadas a sus espaldas. Se inició como proyecto auspiciado por las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, principalmente) a finales del siglo XX. Su materialización práctica en Europa continental se produjo en 2001 cuando se aprobó por la Comisión Europea el denominado *Libro blanco de la gobernanza europea*. Este autor sentencia que:

La gobernanza resitúa el concepto de gobierno y lo hace más horizontal, el

gobernante ya no decide solo y aisladamente o con personas de su entorno inmediato, sino que busca impregnarse de las propuestas, humores, sensibilidades, ideas y acciones que se generan en la sociedad, en su ámbito geográfico y, sobre todo, en el tejido económico-social y cultural o académico. (Jiménez, 2018, p. 5).

Innerarity (2018) citado por Jiménez (2018) plantea que el concepto de gobernanza surge como una estrategia para recuperar esa fuerza configuradora y transformadora que la política parece estar perdiendo. Jiménez (2018, p. 7) concibe la gobernanza como “una respuesta conceptual a una sociedad que ofrece cada vez más complejidad, plagada de incertidumbres y hasta cierto punto inmersa en un escenario de liquidez”.

Por su parte, Machín, Sánchez, López y Puentes (2019 p. 215) apuntan que la gobernanza se distingue “por la aplicación de programas públicos por parte de los diversos actores de la sociedad a través de la cooperación para la toma de decisiones”.

Estas definiciones, aunque expresan diferentes perspectivas, son lógicas, pertinentes y, de alguna manera, se complementan. Es la gobernanza un ejercicio de autoridad que articula intereses; con su implementación llega a convertirse en una capacidad del gobierno, que llega a aunar esfuerzos de todo tipo de actores, quienes buscan respuestas sociales a sus demandas. Por lo tanto, resitúa el concepto de gobierno, lo

hace más horizontal y, por ende, se transfigura en una respuesta conceptual y práctica al actual entorno. Se reconocen elementos comunes que precisan la esencia del concepto de gobernanza:

- Nueva forma de gobierno.
- Identificación de objetivos y metas afines, a partir de las demandas sociales.
- Participación en la dirección del gobierno de diferentes actores estratégicos.
- Presencia de asociación, interacción y coordinación de acciones para la solución de problemas sociales.

Constituye, sin dudas, una forma diferente de gobernar que se registra, según sus resultados, como más eficiente que el estilo tradicional. Por consiguiente, implica un cambio en la forma de gestionar la administración pública y el poder que esta contiene. Involucra transformaciones organizativas (transitando por las etapas de planificación, ejecución y control de la misión del gobierno), evoluciones en los modos de actuación de los cuadros, transiciones de determinados valores que ahora pasan a ser compartidos y modificaciones en las formas de generar, transferir e implementar nuevos aprendizajes emanados de la innovación colectiva.

Teniendo en cuenta las características del contexto cubano, que actualmente reconstruye el sistema público con una mirada renovadora, tomando de nuestra historia las mejores experiencias, estudiando y ajustan-

do las prácticas extranjeras que son afines a nuestra sociedad, se pretende formar un producto autóctono que permita el logro de los objetivos propuestos. ¿Cómo definir, entonces, la gobernanza local en la sociedad cubana actual?

Como parte de las políticas aplicadas para la actualización del nuevo modelo económico, la sociedad cubana actual transita de manera acelerada hacia una sociedad conectada que aprovecha los beneficios de internet y las nuevas tecnologías, a las que hoy tiene acceso, para potenciar la preparación profesional y, con ello, su incidencia en la transformación de la sociedad. En ella se establece el municipio como sociedad local que goza de autonomía, personalidad jurídica propia y su propósito es lograr la satisfacción de las necesidades locales y otros fines del Estado. En esta sociedad local se identifican antecedentes de participación ciudadana, a partir de considerar que el poder está en manos del pueblo, representado en los Órganos del Poder Popular, quienes dirigen al Consejo de la Administración Municipal (CAM) o Intendencias Municipales que, de cara a la población, son las que deben asumir esta nueva forma de gobernar.

La gobernanza en Cuba supone un cambio en la concepción de dirección de la sociedad, donde todos los implicados se sientan al mismo nivel para la transformación social. El proceso de dirección debe ser más horizontal y debe propiciar un rico intercambio desde diferentes aristas para el proceso de toma de decisiones y la participación

ciudadana. Esta nueva mirada favorece la coherencia en las acciones del gobierno, enfatiza en la unidad de valores, intereses, objetivos y metas desde diferentes ángulos y vincula dos actividades que se complementan en la práctica: el proceso de dirección y la dirección de procesos.

Se asume el proceso de dirección como aquella que se distingue por: “la relación entre dirigentes y dirigidos y la recíproca subordinación entre ellos”. (Assmán, 1977, p. 209). Esto, a su vez, conduce la dirección de procesos pues “a partir de los objetivos propuestos, planifican, organizan, ejecutan y controlan un determinado proceso de producción o servicios” (Alonso, 2014, p. 13). Se entiende, entonces, que la gobernanza es necesariamente interdisciplinar y construye la base para un mayor diálogo crítico, abierto y sugerente entre perspectivas y acercamientos que tienden a ser diferentes y se fundamenta desde el Modelo de Gestión del Gobierno orientado a la Innovación (Díaz-Canel y Fernández, 2021, p. 14).

Luego, Ramos y Aguilar (2021); autoras de este texto conciben la gobernanza local en Cuba como un proceso superior de dirección del gobierno municipal, que articula la unidad de intereses con la diversidad de actores gubernamentales y sociales para elevar los niveles de satisfacción de la sociedad. Presupone la existencia de una interacción permanente que, desde la inteligencia colectiva, identifique, proponga e implemente soluciones a los problemas de la comunidad y se anticipe a las nuevas necesidades.

La gobernanza refuerza el trabajo en equipo como premisa fundamental, enaltece el trabajo en red desde una dirección descentralizada y horizontal y está aliada a las tecnologías de la información que condicionan de manera acelerada el desarrollo social. El diálogo, en este contexto, adquiere una nueva connotación a partir de convocar, entusiasmar y comprometer a los implicados en el reforzamiento de prioridades, en la comunicación de los “triumfos” obtenidos desde la solución de problemáticas, en el llamado a anticiparse a las necesidades y en la construcción de consensos.

Ejemplos de buenas prácticas de gobernanza en Cuba lo constituyen las alianzas que se han establecido entre los gobiernos municipales, los empresarios y las universidades de los territorios para diseñar, ejecutar y controlar el desarrollo de proyectos de investigación en diferentes áreas. En estas alianzas “la gobernanza se enfoca en cuestiones sobre cómo asignar los recursos productivos entre sectores, regiones y organizaciones, qué y cuánto producir, y dónde y para quién producir” (Díaz-Canel y Fernández, 2021, p. 8).

El actual entorno con sus complejidades e incertidumbres convoca a cambiar sustancialmente los modos de hacer y en este escenario se realza la importancia de la institucionalidad, el liderazgo y la toma de decisiones.

La gobernanza, como nivel superior de dirección, complementa la institucionalidad que se actualiza a partir de las exigencias

del contexto. Se convierte en una vía ideal para el cumplimiento de los retos de la administración pública cubana con la participación activa y proactiva de todos, con perspectiva de género y sobre la base de la gestión del conocimiento. Desde el trabajo en grupo, el liderazgo y la toma de decisiones se redimensionan; el liderazgo en la medida que influye en las personas para que se cumplan los objetivos y se accione con efectividad con los cambios; la toma de decisiones desarrolla habilidades en la identificación de varias soluciones a un mismo problema y en la selección de las mejores opciones a partir del consenso de todos. Se combina el hacer con el crear y esto genera innovaciones en los modos de actuaciones, los cuales permitirán que se construya el socialismo próspero y sostenible al que se aspira.

¿Quién define cómo y cuándo se llega a la forma consensuada, negociada de objetivos unificados en este modelo de gobernanza? La administración debe ser el eje articulador de este proceso, pues tiene dentro de sus funciones “implementar disposiciones, procedimientos y principios metodológicos en aquellas cuestiones de trascendencia local y actividades subordinadas (Consejo de Ministros, 2012, p. 204), pues dirige las entidades de subordinación local. Ello demanda una mayor preparación y eficiencia por parte de los servidores públicos. En este entorno cobra gran importancia la ética de los cuadros, la transparencia en su gestión, la participación ciudadana y la rendición de cuentas



como mecanismo de control, análisis y retroalimentación del proceso. Por consiguiente, se alcanzan como pilares del proceso de gobernanza (Jiménez, 2018).

Este nuevo modo de gobernar entraña un proceso de aprendizaje en el cual las personas reflexionan, intercambian y construyen nuevos conocimientos a partir de las experiencias prácticas y los saberes que se presentan. Son capaces de actuar en la realidad transformándola y transformándose a sí mismos; por ello genera ganancias sociales y un enriquecimiento personal a los participantes.

Se comparte la idea de Prats (2005, p. 171), quien apunta que “la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración”.

Una buena gobernanza local en Cuba debe permitir que la responsabilidad pública sea compartida, debe explotar el potencial del capital territorial de manera eficiente, asegurando que haya coherencia entre las políticas económicas, sectoriales y de desarrollo con el uso eficaz de las TIC y el gobierno electrónico.

A modo de conclusión se puede precisar que:

- La gobernanza es una nueva forma de dirección del gobierno, que reconoce objetivos y metas afines, a partir de las

demandas sociales; realiza la participación en la dirección del gobierno a diferentes actores estratégicos y contempla la presencia de asociación, interacción y coordinación de acciones para la solución de problemas sociales.

- El actual proceso de actualización del modelo económico y social cubano sustenta la incorporación de nuevas formas de hacer gobierno en la administración pública, teniendo como principales referentes las características actuales del país y sus aspiraciones como una sociedad próspera y de desarrollo sostenible.
- Asumir la gobernanza local en Cuba como un proceso superior de dirección del gobierno municipal que articula la unidad de intereses con la diversidad de actores gubernamentales y sociales para elevar los niveles de satisfacción de la sociedad, implica un cambio en la concepción de dirección y propone innovaciones en los modos de actuación de los cuadros, quienes tendrán que profundizar en su preparación para lograr una mayor eficiencia en su gestión de gobierno.

### Referencias bibliográficas

- Alonso, S. (2014). *Glosario mínimo de dirección científica educacional*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Assmán, G. (1977). *Fundamentos de sociología marxista-leninista*. Berlín: Editorial Dietz.

- Consejo de Ministros (2012). Decreto Ley No. 301. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 47. La Habana.
- Díaz-Canel, M. y Núñez, J. (2020). Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19. *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 10(2). Recuperado de <http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/881>
- Díaz-Canel, M. y Fernández, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: contexto y caracterización del modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), 6-16.
- Gil-García, M. et al. (2014). Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 31(1), 1-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2014.09.001>
- Jiménez, R. (2018). Gobernanza pública. *GIPUZKOA 2025-2030*. Madrid: Instituto de Investigación Think-Tank.
- Kooiman, J. (2005). *Governing as Governance*. Londres: SAGE Publications.
- Machín, M.M., Sánchez, B.S., López, M.L. y Puentes, P.L. (2019). La gestión pública local como garante de la eficacia en la administración pública cubana. *COODES*, 7(2), 212-224. Recuperado de <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/242>
- Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Noveck, B.S. (2015). *Smart Citizens, Smarter State*. Cambridge: Harvard University Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.4159/9780674915435>
- Oriol, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 3(14-15), 239-269.
- PCC (2017). *Bases del plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030: Visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. La Habana.
- PCC (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. La Habana.
- PCC (2017). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana.
- PNUD (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: PNUD.
- Prats, J. (2005). *Modos de gobernación de las sociedades globales. La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Curso 2  
**PARTICIPACIÓN POPULAR**  
**PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**



# PARTICIPACIÓN POPULAR Y TRABAJO COMUNITARIO PARA UN DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

María Isabel Romero Sarduy

Investigadora Titular del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

*El Consejo Popular (CP) promueve la participación masiva de los residentes de la demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos a la comunidad.<sup>1</sup>*

## Introducción

La participación popular y el trabajo comunitario han sido parte del proceso de transformación social desatado por el triunfo de la Revolución en Cuba, a partir de la creación de organizaciones populares que tuvieron un papel protagónico en la defensa de los valores e ideología de la nueva sociedad; los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) y la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) aportaron interesantes experiencias.<sup>2</sup> Desde entonces, prácticas sistemáticas de trabajo comunitario conducidas por diferen-

tes organizaciones e instituciones (escolares, de salud, de gobierno, de cultura, entre otras) se han desarrollado a lo largo de estos años.

Con la constitución de los Órganos del Poder Popular en 1976 se instituyen canales de participación de la población en el gobierno de los territorios, los que no siempre son aprovechados en toda su plenitud al formalizarse como espacios donde la población hace demandas que no siempre pueden tener respuesta satisfactoria, por limitaciones de recursos y/o burocratización de espacios de servicios.

En la actualidad, los procesos de descentralización a favor de la autonomía municipal —refrendada en los artículos 168 y 169 de la Constitución de la República— fuerzan a impulsar experiencias comunitarias participativas como punto de partida para un desarrollo integral y sostenible que satisfaga necesidades materiales y espirituales de la sociedad local. Ello implica valorizar el potencial existente en las comunidades para fortalecer el espacio local y comunitario como lugar donde el gobierno articula una

<sup>1</sup> Ley 132/2019. De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. Sección De la participación popular, artículo 205.

<sup>2</sup> Prevención social, campañas de vacunación, trabajos de embellecimiento del entorno, recogida de materias primas, entre otras.

participación ciudadana creadora, crítica y comprometida con las transformaciones.

El marco político y legal de la participación popular está contenido en la Constitución de la República de Cuba del año 2019, título VIII. Órganos locales del Poder Popular, capítulo 2. Órganos municipales del Poder Popular, sección cuarta. Consejo Popular y sección quinta. Garantías a los derechos de petición y participación popular local; en las bases del *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030: Visión de la nación: ejes y sectores estratégicos*, específicamente en el eje estratégico: “Gobierno eficaz y socialista de integración social”; en la Ley 132/2019. De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares, específicamente los artículos 19, 87, 104, 194, 206 y 135, referidos al trabajo comunitario integrado como método para promover la participación popular en la gestión del gobierno y las garantías a los derechos de petición y participación local; en la Ley 139/2020. De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal, capítulo XI, sección primera, artículos 133.1 y 133.2, referidos al respeto a las formas de participación popular y al apoyo en la iniciativa y amplia participación de la población para el ejercicio de las funciones de la administración municipal; y en el Decreto 33/2021. Para la gestión estratégica del desarrollo territorial, artículos 23 y 38, referidos a la parti-

cipación y el control popular en la gestión de los proyectos de desarrollo local.

### **La participación: eje transversal del desarrollo local**

La participación es central en los procesos de gestión del desarrollo local. Es un término que expresa tres significados o niveles: ser parte, tener parte y tomar parte (Rebellato y Giménez, 1997). El primer nivel alude a la presencia de las personas en un evento o acontecimiento, por ejemplo: cuando expresamos “asistió a la reunión el tanto por ciento de las personas”, frase que expresa un determinado nivel de asistencia. “Tener parte” remite a los roles y funciones de cada persona o grupo, por ejemplo: cuando tenemos determinada responsabilidad en el cumplimiento de los propósitos del proyecto en que estamos inmersos y/o conocemos cuáles tareas debemos acometer individualmente para el logro de los objetivos del colectivo. Sin embargo, una concepción amplia y plena sobre la participación conlleva la toma de decisiones, “tomar parte”, por ejemplo: cuando nuestros criterios son tenidos en cuenta para decidir las prioridades en los temas de capacitación o en las líneas y acciones para el desarrollo local y comunitario.

Una forma de clasificar la participación es según la función o el propósito al que se dirige, así “puede hablarse de participación como información (informar a los implicados de planes y o resultados, proceso pasivo para la mayoría); participación

como ejecución (donde los implicados se involucran en la ejecución de los planes ya elaborados); participación como asesoría o consulta (los beneficiados son consultados sobre detalles de los planes no planificados por ellos y pueden ser incluidas sus opiniones o no en el proyecto final) y participación como decisión (en este los implicados se incorporan a la planificación y evaluación de los proyectos, con capacidad para decidir sobre finalidades y actividades)” (Caballero, 2004, p. 161).

Otras interesantes perspectivas aportan Salazar, de Souza, Cheaz y Torres (2001) para presentar los modos en que se puede expresar la participación, estableciendo enfoques para describir diferentes funcionamientos. Si bien estos autores colocan su mirada en el contexto institucional, sus reflexiones sobre las modalidades de participación y expresiones en la práctica resultan relevantes a la hora de planificar el desarrollo.

El *enfoque de la no participación* se refiere a espacios donde la gente realiza actividades sin que previamente se hayan involucrado en la definición de los factores que las originaron y donde se les asignen tareas a realizar de forma aislada, con poca o sin ninguna noción de su contribución al producto que se desea obtener.

El *enfoque de la seudoparticipación* alude a espacios en los que expertos, especialistas o funcionarios han establecido previamente las normas y los límites de la interacción y los afectados o interesados no han sido parte. Son espacios donde se

discuten términos, se toman decisiones y se actúa como si la interacción fuera realmente democrática. Sin embargo, son los expertos los que definen qué y cómo se va a tratar determinado problema.

El *enfoque de la participación crítica* ocurre en espacios construidos cooperativamente a través de la interacción, principalmente de los involucrados, en procesos que tienen implicación directa para su presente o su futuro. Por lo tanto, esos espacios demandan, por un lado, el análisis de los efectos del poder relacionados con las causas y las implicaciones actuales y futuras y, por otro, el ejercicio de poder de influir en la toma de decisiones y contribuir con la construcción perdurable del desarrollo de sus vidas y proyectos. El ejercicio de la participación crítica generalizada en una sociedad permitirá la construcción de organizaciones comprometidas con la transformación necesaria para lograr una sociedad sostenible e incluyente.

En opinión de estos autores, la participación incluye las cualidades: interacción y proceso. La primera requiere que se construyan propuestas con las contribuciones de todos y todas; en tanto el proceso implica compromiso con el seguimiento de una trayectoria producida en el desarrollo y el encuentro de diferentes trayectorias. Desde esta perspectiva, el compromiso con la generación futura de un desarrollo sostenible se concibe a través de la participación de los contemporáneos, la que se hace perdurable en el tiempo como trayectoria construida de generación a

generación. Esta cualidad de proceso permite vislumbrar para la participación la función de generar permanentemente prácticas que produzcan la transformación hacia un mundo deseado, regido por el equilibrio social, y tangible en el espacio-tiempo. También aportan otras interesantes dimensiones de la participación como intención y estrategia: sin intención no hay participación y esta hay que asumirla como estrategia, si de gestionar desarrollo se trata.

Este enfoque confirma que la participación es estratégica para la sostenibilidad de los procesos; solo si se facilitan espacios de interacción social, movilizadores de inteligencia y creatividad colectivas, se originan cambios de actitudes y transformación de modelos mentales individuales que promuevan la reflexión comprometida con la acción informada y responsable.

La literatura revisada (Rebellato y Giménez, 1997; Dávalos, 2005; Alejandro, 2013; Moras, 2004 y Socarrás, 2004) aporta, entre las particularidades de la participación para la gestión local del desarrollo, las siguientes:

- Supone el derecho legítimo de todo ciudadano para intervenir en la gestión pública o en la toma de decisiones del gobierno, impulsando así el desarrollo local y la democracia.
- Está relacionada con el ejercicio del poder y el protagonismo de comunidades y grupos sociales en los procesos de desarrollo.
- Está sustentada en criterios de eficacia y de eficiencia pues, ante la insuficiencia de los recursos necesarios para cubrir las necesidades existentes, la participación (entendida en la mayoría de los casos como colaboración) resulta una vía por excelencia para incrementar la eficacia de los proyectos sociales.
- Implica planificación y organización de los procesos de desarrollo, clarificando los roles y responsabilidades de los diversos actores (de gobierno, centros de gestión de conocimientos, empresas, sociedad civil, entre otros).
- Supone un enfoque multiactoral en la gestión del desarrollo, lo que implica integración y articulación de los actores en la elaboración, decisión, ejecución y control de los asuntos que les competen y de mecanismos que la hagan sostenible.
- Desde la perspectiva metodológica, favorece procesos de transformación social, en la medida en que se adecua a las necesidades de los sujetos del desarrollo y posibilita la ampliación de sus conocimientos y competencias.
- Implica un cambio en la cultura de planificación del desarrollo, de ahí que resulte esencial formar para la participación popular.

### **Apuntes sobre el desarrollo local**

El desarrollo es un proceso de transformación integral que incluye las dimensiones económica, social, cultural, ambiental y



política-institucional que, mediante la promoción de procesos de autogestión y empoderamiento ciudadano, y la formación y consolidación de valores éticos, busca satisfacer las necesidades materiales y socioculturales de la sociedad en relación armónica con la naturaleza.

Satisfacer las necesidades crecientes de la población, una de las finalidades del desarrollo, requiere armonizar las políticas, programas y planes nacionales, las estrategias de vida cotidiana de la sociedad local y la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM). Al respecto, uno de los principales teóricos del tema expresa:

El desarrollo local se define como un proceso orientado, es decir, es el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado. Estas decisiones no solamente se toman a una escala local, sino que existen decisiones que tomadas en otra escala (por ejemplo, a nivel nacional o internacional) tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local (Guzón, 2006, p. 71).

En Cuba, desde los años noventa, han proliferado las investigaciones que fundamentan el concepto y los principios del desarrollo local (Espina, 2010; Garcés, 2013; Castillo, 2018):

- Es abordado con un enfoque multidimensional e integrador de las dimensiones ambiental, institucional, económico-productiva y sociocultural.
- Ha de proveer oportunidades y garantizar seguridad con cobertura total de necesidades básicas para generar bienestar y equidad social.
- Se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global, lo sectorial-vertical con lo horizontal-integral.
- Supone revitalizar la economía local desde los potenciales endógenos.
- Incorpora la gestión del conocimiento, la innovación y potencia el desarrollo de la creatividad.
- Promueve la articulación de actores del desarrollo a través de la cooperación y el diálogo.
- Implica fortalecer la capacidad de los actores locales para realizar una gestión estratégica.
- Moviliza proactivamente la sociedad local, articulando mecanismos y metodologías como parte de una planificación integral del territorio.
- Intenciona la participación de la población, así como la cooperación y la solidaridad para la creación de redes sociales que se impliquen en el desarrollo local.

Sin embargo, entre las instituciones académicas y organizaciones cubanas no hay consenso en la concepción y alcance territorial del desarrollo local. Algunas la igualan

al territorio de la provincia, otros a la labor más de base en los barrios, asentamientos o Consejos Populares, en tanto para otros, como es el caso del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), se refiere a la escala del municipio.

El CEDEL asume el desarrollo local como: aquel que se expresa en la acción de actores que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo sostenible, el mejoramiento de las condiciones de vida y la participación social, a partir de una proyección estratégica elaborada y un plan que se transformará y evolucionará con la práctica de los propios gestores. Se ratifica como estructura del ámbito local el municipio, el Consejo Popular y la circunscripción (Guzón, Barreras, Mirabal, González y Acosta, 2003).

Para que ocurra un auténtico proceso de desarrollo local que utilice todas las potencialidades de dicha escala, será necesaria la activa participación de todos los sujetos naturalmente involucrados. En el caso cubano, el desarrollo local (referido como escala al municipio) debería cumplir un conjunto de principios básicos (Guzón, 2006):

1. Enfoque integral y sistémico del desarrollo, a través de la actuación armónica sobre las dimensiones ambiental, económico-productiva y social. Las tres dimensiones son inseparables. Intentar el avance de una sin que se arrastre a las otras dos resulta impensable, si los desarrollos que se promueven se conciben perdurables en el tiempo. En esto consiste la integralidad de estos procesos.
2. Aprovechamiento y potenciación de las estructuras existentes, teniendo al Poder Popular como legítimo líder del proceso y centrando la atención sobre cuatro direcciones fundamentales:
  - a. El fortalecimiento de las relaciones horizontales.
  - b. La construcción de estilos y métodos de trabajo adecuados para la integración de las diferentes entidades presentes en el territorio.
  - c. La articulación de sujetos y acciones alrededor del eje del gobierno municipal.
  - d. La utilización del Consejo Popular como estructura de gestión para el desarrollo.
3. Aprovechamiento y ampliación de espacios y canales de participación que ya existen, con acento en el fomento de la autogestión en los procesos. Esto lleva a un nuevo tipo de participación, donde instituciones y ciudadanos asuman conscientemente la parte de responsabilidad que les toca.
4. Diseño de la capacitación y de las herramientas para la información, en ambos casos las adecuadas para la particularidad de cada territorio.
5. Gestión del conocimiento, innovación y transferencia de tecnologías como base de soluciones apropiadas.

6. Identificación y movilización de los potenciales productivos locales como fuente de ingresos manejables en esa escala y que constituyan aportes para la reinversión. No hay desarrollo si no hay producciones, lo que conduce a la necesidad de privilegiar en este enfoque las actividades productivas.

La relación trabajo comunitario-desarrollo local es esencial; el trabajo comunitario es la manera en que se concreta la participación popular en el desarrollo local, favoreciendo que las opiniones, expectativas y demandas de la población se incorporen a la planificación estratégica y la implementación de todas sus dimensiones. En esta propuesta, la población no solo actúa como demandante sino que participa y aporta saberes, experiencias y conocimientos a la construcción del proceso de desarrollo.

El desarrollo local-comunitario puede estar dirigido a transformaciones físicas, ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales (Romero, 2008). Aunque todas tienen un peso importante en cualquier modelo de desarrollo, lo que distingue esta propuesta es su finalidad emancipatoria encaminada a perfeccionar el socialismo cubano. Cualesquiera que sean las transformaciones que se promuevan, deben propiciar conciencia crítica acerca de los sentidos comunes funcionales a la cultura de la dominación que se reproducen de manera inconsciente en la cotidianidad; sentidos

comunes que responden a patrones consumistas, individualistas, discriminatorios, machistas, depredadores del medio ambiente, que privilegian las relaciones mercantiles y las ganancias, por encima del bienestar espiritual y la reproducción de la vida.

Una concepción emancipatoria del trabajo comunitario requiere, entonces, de procesos educativos que provoquen concientizaciones y promuevan a los seres humanos como sujetos de los cambios; estos no ocurrirán espontáneamente, precisan una propuesta educativa participativa que involucre, comprometa y movilice hacia el cambio deseado. Se sugiere emplear la Educación Popular, o educación liberadora,<sup>3</sup> que considera a la educación como una vía para la transformación cultural y la construcción de proyectos de emancipación social. De ahí que sea el referente de la propuesta del CEDEL para la activación de la participación popular en el desarrollo local.

### **El Trabajo Comunitario Integrado (TCI):<sup>4</sup> una propuesta del CEDEL**

Se define el TCI como el sistema de acciones de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación desde, con y para la comunidad, con el fin de estimular, impulsar y lograr su

<sup>3</sup> Concepción político-pedagógica que surge en Brasil en los años sesenta del siglo XX, a partir de los aportes del pedagogo Paulo Freire (1921-1997).

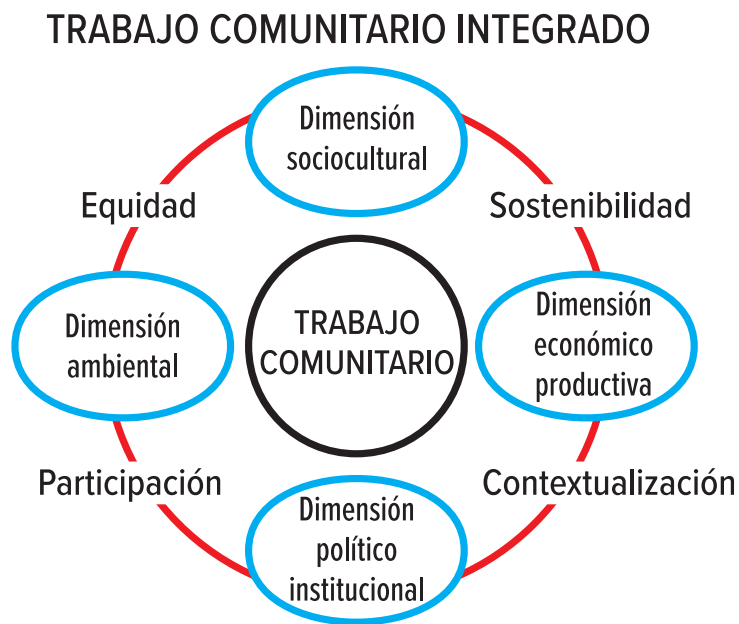
<sup>4</sup> Se retoma el nombre acuñado por el Grupo Ministerial que impulsó el trabajo comunitario durante los años 1996-1998 y que dio lugar a la creación de grupos homólogos en las diferentes instancias del país.

desarrollo integral, mediante la participación y cooperación de sus pobladores, como forma que propicia la realización del desarrollo de los que en ella habitan de acuerdo con sus necesidades, intereses y aspiraciones, en articulación con proyectos de desarrollo, instituciones y organizaciones, locales (municipales) y de otro nivel (nacional, provincial) (Guzón et al., 2016). Debe realizarse con principios de contextualización, equidad social, participación y sostenibilidad.

Subyace a esta concepción una gestión del gobierno local en articulación orgánica

den existir varias comunidades— se tornan espacios privilegiados para impulsar el Trabajo Comunitario Integrado, una vía esencial de potenciar la participación popular y fortalecer el rol del delegado como promotor, organizador y articulador de los actores locales en la gestión del desarrollo y su control popular. Esto apunta a una gobernanza que perfeccionaría el carácter democrático de nuestro sistema social.

Las dimensiones y principios del desarrollo local se expresan en el TCI, tal como se muestra en la figura 2.1:



**Figura 2.1-** El TCI y sus principios para el desarrollo local.  
Fuente: Elaboración propia.

con los actores tradicionales y emergentes, con el Consejo Popular y sus actores, no de forma vertical, ni centrada única o prioritariamente en las estructuras de la administración pública territorial. Así la circunscripción y el Consejo Popular —aunque en este pue-

Contextualizar el TCI implica atender las características geográficas, climáticas, económicas, sociales y culturales del territorio donde está ubicado el CP. Trabajar lo comunitario, desde un enfoque de equidad social, significa favorecer el cierre o la disminución

de brechas por cuestiones económicas, generacionales, territoriales, de género, entre otras; promover participación popular requiere incorporar a la EDM, a los proyectos y programas que la acompañan, las aspiraciones, necesidades y prioridades de la población, fomentar conciliación de intereses; que esta asuma roles y decida en la gestión del desarrollo. Hacer sostenible el trabajo comunitario supone crear capacidades en la población y generar iniciativas económicas, sociales y ambientales para la autosostenibilidad garantizando responsabilidad y compromiso con el patrimonio socio-natural.

### **Propuesta metodológica para activar la participación popular en la Estrategia de Desarrollo Municipal**

La participación en el TCI está vinculada a las necesidades y motivaciones de los distintos grupos y sectores que integran el Consejo Popular, requiere contar con capacidades, condiciones y posibilidades para que las opiniones de la población se tomen en cuenta en las decisiones. Esto implica desarrollar una cultura de diálogo reflexivo, crítico y creativo; participación que se expresa “no solo como respuesta a la movilización convocada desde un centro, sino intervención activa en todo el proceso social, desde la identificación de necesidades, la consecuente definición de políticas, hasta la ejecución, pasando por la implementación y el control en torno a dichas políticas” (Grupo Ministerial para el Trabajo Comunitario Integrado, 1996).

Todo el proceso de planificación e implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal debe estar impregnado de participación (desde el diagnóstico y hasta la evaluación de los resultados de los programas y proyectos) para asegurar que la heterogeneidad de intereses y necesidades presentes en la población tengan expresión en la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM). También facilita integrar a ella los aportes de la ciudadanía al desarrollo de sus barrios, lo cual promueve una mayor articulación entre el desarrollo local y el mejoramiento de la vida en las comunidades.

Los Consejos Populares son el espacio idóneo para convocar a las personas según intereses específicos, para aportar sus visiones al desarrollo local y comunitario, pues es el lugar donde reside la población, donde se expresan satisfacciones y malestares de la vida cotidiana, de ahí su importancia para indagar y conectar las necesidades, aspiraciones e intereses de los diversos grupos sociales, con las líneas estratégicas del desarrollo local (escala municipal) y nacional.

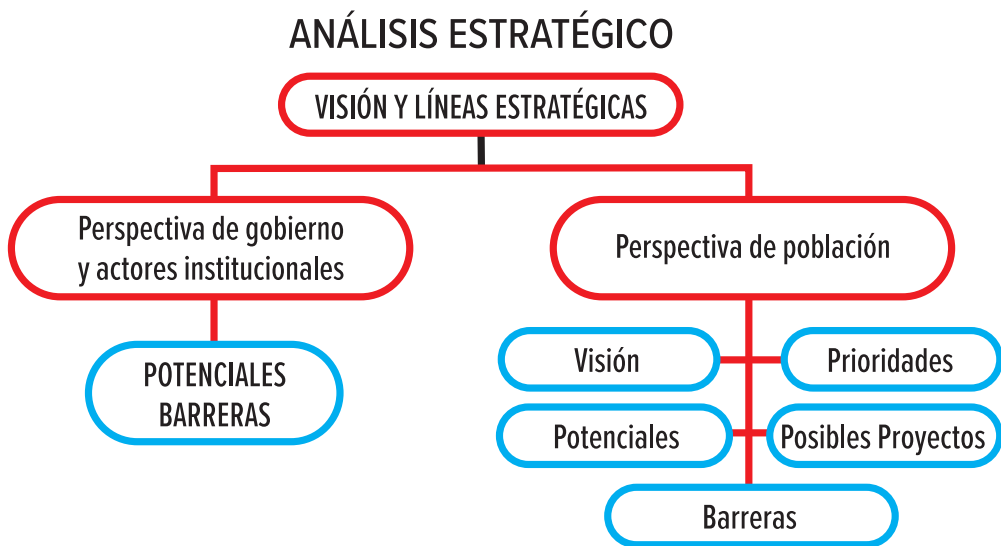
La guía metodológica de la EDM prevé una participación activa de la población en diversos momentos de su elaboración: desde el análisis estratégico, las consultas para la retroalimentación, la información pública, el monitoreo y la evaluación de la implementación. Con el fin de facilitar la incorporación de los criterios, aspiraciones y aportes de la población en la planificación estratégica se propone aplicar la herramienta Grupos Focales en CP (Romero y Hernández, 2020).

Su propósito es obtener de cada Consejo Popular información rápida de grupos poblacionales (infantiles, adolescentes, juveniles, adultos, de la tercera edad y de familias con alguna vulnerabilidad social) separados por género para enriquecer la etapa del análisis estratégico de la Estrategia de Desarrollo Municipal. La herramienta indaga en los siguientes aspectos:

1. ¿Cómo nos gustaría que fuera nuestro municipio dentro de cinco años? (Visión).

3. ¿Qué obstáculos existen para lograr el municipio que queremos? (Identificación de barreras).
4. ¿Qué actividades se pueden realizar para lograr el municipio que queremos? (Ideas preliminares de posibles proyectos).
5. ¿Qué temas o aspectos nos gustaría priorizar? (Líneas estratégicas).

La figura 2.2 ilustra cómo se incorpora la perspectiva de la población en la EDM. Es obvio que ningún municipio puede diseñar



**Figura 2.2-** Participación de la población en el análisis estratégico.  
Fuente: Elaboración propia.

2. ¿Con qué contamos en nuestra comunidad para lograr ese municipio que queremos? (Qué puede aportar la comunidad al desarrollo municipal: recursos materiales, humanos, naturales, históricos, financieros, entre otros (potenciales).

y menos aplicar una Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) desvinculada de los planes nacionales de desarrollo y de las particularidades económicas, socioculturales y ambientales del territorio, como tampoco debe desconocer las necesidades, aspiraciones, intereses y aportes que pueden

hacer los diversos grupos poblacionales al desarrollo de los asentamientos humanos. La propuesta de TCI articula los resultados del diagnóstico de los Consejos Populares con las potencialidades y barreras identificadas por los actores municipales, contribuyendo a que haya correspondencia entre las líneas estratégicas del municipio y las expectativas de desarrollo de la población.

Constituyen factores que favorecen la participación popular en la planificación del desarrollo local los siguientes aspectos:

- Conformar un equipo de gestión del desarrollo local-comunitario en el Consejo Popular, con una concepción de trabajo colectivo.
- Identificar actores locales clave (gobierno, instituciones, organizaciones, grupos, personas) para la gestión del desarrollo local-comunitario.
- Identificar líderes formales e informales en los Consejos Populares.
- Organizar procesos de diagnóstico con diferentes grupos poblacionales del Consejo Popular, que identifiquen: fortalezas, debilidades, oportunidades, demandas y aportes que pueden realizar.
- Definir los roles y formas de participación social de los diferentes actores locales y los distintos grupos poblacionales (niños, niñas, jóvenes, mujeres, hombres, adultos mayores) en el proceso de gestión del desarrollo.

- Planificar procesos educativos que coloquen a los diversos actores del Consejo Popular en condiciones de participar.
- Diseñar convocatorias atractivas para motivar la participación de los diferentes grupos poblacionales.

### **El control popular como forma de participación**

Una condición indispensable para el ejercicio del control popular es la información veraz y oportuna acerca de los fondos disponibles para el desarrollo en el municipio y de las posibles fuentes para obtenerlos; la apertura de espacios para que la población pueda hacer propuestas sobre el destino de los mismos y promover la organización comunitaria para gestionarlos contribuye a cualificar el control popular. En la medida que avanza la informatización de la sociedad, pueden implementarse interesantes vías de interlocución con el gobierno local, donde la población pueda ofrecer su valoración sobre la gestión de funcionarios y servidores públicos y/o hacer sugerencias para una mejor gestión del desarrollo.

Las vías y canales existentes en el sistema del Poder Popular para conocer opiniones de la población y dar respuesta a sus planteamientos, así como los programas interactivos de los medios de información y comunicación municipales, son espacios que pueden aprovecharse para actualizar y consensuar el diagnóstico participativo de circunscripciones y Consejos Populares, convocar a la participación en los procesos de transformación

y estimular a personas, organizaciones comunitarias y Consejos Populares destacados por su contribución al desarrollo local.

Las audiencias públicas, como espacios de interacción entre servidores públicos y funcionarios del gobierno para analizar, debatir y consensuar soluciones a un determinado problema de interés colectivo, es una práctica que puede atraer la participación de grupos poblacionales interesados en el tema, los que se involucran en la medida que son tomados en cuenta en las decisiones.

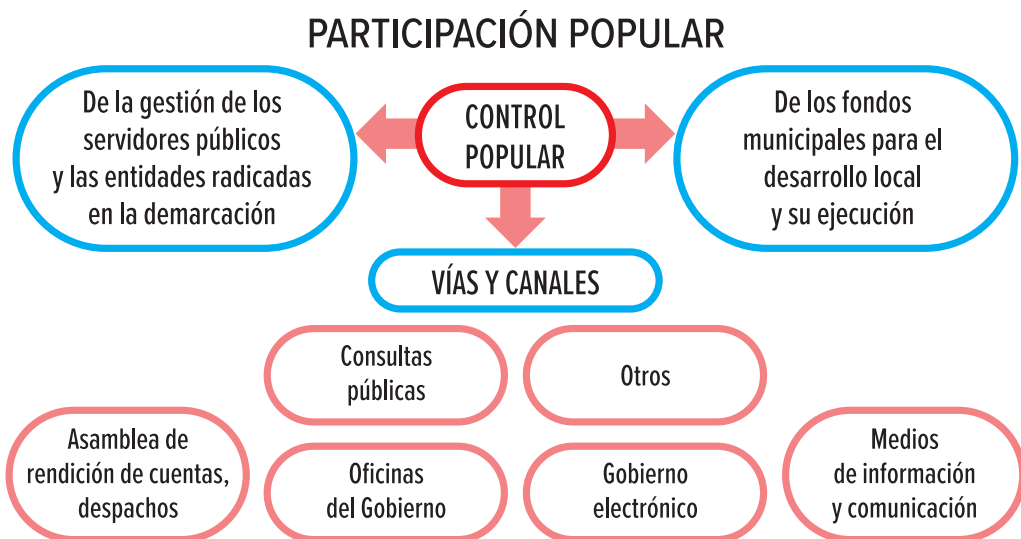
Algunos ejemplos de las vías y canales para ejercer el control popular en la gestión del desarrollo municipal aparecen en la figura 2.3.

El delegado o la delegada se nutren del trabajo comunitario para el diseño, conducción y control de los procedimientos y mecanismos económico-financieros de las políticas públicas locales, al mismo tiempo

que favorecen el seguimiento y control de las políticas públicas nacionales. A su vez, la gestión del gobierno municipal debe incorporar los diagnósticos del TCI en el ejercicio de la gobernanza, lo que supone organizar proyectos de desarrollo con diferentes propósitos: económicos —de empleo, no solo de bienes y servicios—, políticos, sociales, culturales y medioambientales, con un sustento económico-financiero y una relación sostenible con el presupuesto municipal (ingresos y egresos).

### Conclusiones

“Fortalecer el papel del municipio como elemento principal en el sistema de dirección territorial del país, para que disponga de la autonomía necesaria, sustentada en una sólida base económica” (PCC, 2015, p. 25) constituye objetivo esencial del sistema del Poder Popular, lo que presupone un mayor



**Figura 2.3-** La participación en el control popular. Vías y canales.  
Fuente: Elaboración propia.



protagonismo del municipio y hacer más eficiente la gestión en ese nivel, con el fin de garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Participar es hoy más que nunca una necesidad del desarrollo local en Cuba. Los modelos interventivos, donde un equipo de especialistas decide el desarrollo sin la participación de las personas, demuestran que, si no se tiene en cuenta a los diversos actores del desarrollo (incluida la población) desde el inicio de las transformaciones que se planifiquen, estos no se implican, no las sienten suyas y no se comprometen con su sostenibilidad.

Transitar hacia un modelo participativo en la gestión del desarrollo local es un imperativo e implica la colaboración indispensable entre los gobiernos y el pueblo en la planificación del desarrollo. Exige también considerar los diversos potenciales endógenos existentes en un municipio, identificar y potenciar las vías y canales para ejercer la participación y el control popular, incorporar motivaciones, expectativas, aportes y necesidades de los diferentes grupos poblacionales y tenerlas en cuenta en el diseño de la Estrategia de Desarrollo Municipal, así como en las políticas locales, programas y proyectos que se deriven de ella.

Lograr que se gesten, desde los Consejos Populares, genuinos procesos participativos donde la población se involucre en el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de la Estrategia de Desarrollo Municipal, donde se recuperen

oficios y saberes populares y se incorporen enfoques transversales de población, equidad y sostenibilidad, asegura que las políticas locales, los programas y los proyectos se adecuen a las particularidades económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas de la sociedad local.

### Referencias bibliográficas

- Alejandro, M. (2013). La participación: una actitud de diálogo y confianza. *Concepción y metodología de la educación popular. Selección de lecturas*, tomo I. La Habana: Editorial Caminos.
- Caballero, M.T. y Jordi, M.J. (2004). *El trabajo comunitario: una alternativa cubana al desarrollo social*. Camagüey: Editorial Ácana.
- Castillo, N. (2018). *Gestión del conocimiento en las interacciones de los actores gubernamentales para el desarrollo local del municipio Florencia* [tesis de doctorado en Ciencias Sociológicas]. Santa Clara: Universidad Central de Las Villas Marta Abreu.
- Ministerio de Justicia (2019). *Constitución de la República de Cuba*. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>
- Ministerio de Justicia (2021). *Decreto 33. Para la gestión estratégica del desarrollo territorial. (GOC-2021-358-O40)*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o40.pdf>

- Dávalos, R. (2005). La participación y la comunidad. *Trabajo comunitario. Selección de Lecturas*. La Habana: Editorial Caminos, 51-58.
- Espina, M. (2006). Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial. *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia, 46-63.
- Espina, M. (2010). *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales*. La Habana: Publicaciones Acuario.
- Garcés, R. (2013). *La gestión del conocimiento en las condiciones del municipio Remedios como contribución a su desarrollo local* [tesis de doctorado en Ciencias Sociológicas]. Santa Clara: Universidad Central de Las Villas Marta Abreu.
- Guzón, A., Barreras, K., Mirabal, A., González, B. y Acosta, J.F. (2003). *Participación local: experiencias de trabajo comunitario en Ciudad de la Habana*. La Habana: CEDEL.
- Guzón, A. (2006). *Estrategias municipales para el desarrollo. Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia, 64-90.
- Guzón, A. et al. (2016). Propuesta de estrategia y vías para potenciar el trabajo comunitario en el desarrollo social. Primer informe al Consejo de Ciencia y Tecnología de la Tarea 23 [manuscrito no publicado]. La Habana Grupo Ministerial para el Trabajo Comunitario Integrado (1996). *Misión, objetivos y tareas. Propuesta*. La Habana.
- Hernández, A. et al. (2016) Levantamiento y análisis de experiencias y metodologías en prácticas comunitarias en Cuba. Informe de investigación [manuscrito no publicado]. La Habana: CEDEL.
- Hernández, C.N. y Romero, M.I. (2017). Bases de la política de trabajo comunitario integrado para la gestión descentralizada del desarrollo municipal. Informe de la Tarea 23 a la Comisión de Implementación de los Lineamientos [manuscrito no publicado]. La Habana: CEDEL.
- Ministerio de Justicia (2020). Ley 132/2019 De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. *Gaceta Oficial*, No. 5, Extraordinaria del 16 de enero del 2020. La Habana: Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Justicia (2021). *Ley 139/2020. De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (GOC-2021-163-O14)*. La Habana: Ministerio de Justicia.
- Moras, P.E. (2004). *Participación, subjetividad e investigación cualitativa. La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 105-115.
- PCC (2015). *X Pleno del CC-PCC*. La Habana: Editora Política.
- PCC (2017). *Bases del plan nacional*

- de desarrollo económico y social hasta el 2030: Visión de la nación, ejes y sectores estratégicos.* Recuperado de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3xhn1jMDqRIJ:https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030-de-cuba+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=cu&client=firefox-b-d>
- Rebellato, J.L. y Giménez, L. (1997). *Ética de la autonomía*. Montevideo: Editorial Roca Viva.
- Rebellato, J.L. (2004). La encrucijada de la ética. *Concepción y metodología de la educación popular. Selección de lecturas*, tomo I. La Habana: Editorial Caminos, 243-249.
- Romero, M.I. (2008). *Apuntes sobre el trabajo comunitario. ¿Qué es la educación popular?* La Habana: Editorial Caminos.
- Romero, M.I. y Hernández, C.N. (2020). Identificación de intereses locales desde la perspectiva de la población. Los grupos focales. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, tomo II. La Habana: CEDEL, 31-35.
- Salazar, L., Souza, J., Cheaz, J. y Torres, S. (2001). *La dimensión de participación en la construcción de la sostenibilidad institucional*. Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma. Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional. San José. Recuperado de <https://conexionsurmza.files.wordpress.com/2012/08/la-dimensic3b3n-de-participacion-en-la-construccic3b3n.pdf>
- Socarrás, E. (2004). Participación, cultura y comunidad. *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 173-180.

# DIÁLOGO CIUDADANO PARA UNA GOBERNANZA LOCAL SOCIALMENTE SOSTENIBLE

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

*Se necesitan oídos receptivos para los criterios que emiten las personas ante la aplicación de diferentes medidas, al tiempo que se deben ofrecer respuestas ágiles a las inquietudes. (...) Los planteamientos del pueblo nos van a ayudar a perfeccionar lo que nos hemos planteado.*

Miguel Díaz-Canel<sup>1</sup>

Ha sido una práctica sistemática en el país la participación de la población en actos públicos y programas con diversos fines a diferentes niveles; no hay duda, el grado de movilización ha demostrado el apoyo popular al proyecto social y proporciona un caudal de experiencias interesantes y útiles para el trabajo de las instituciones enclavadas en los diferentes territorios.

Son muchos los ejemplos de procesos participativos, masivos y exitosos que se han desarrollado. Uno de los más recientes, el debate nacional del anteproyecto para la Constitución aprobada en el 2019, constituye una muestra de convocatoria a toda

la ciudadanía para emitir criterios y proponer sugerencias. En este caso se justificaba la masividad del llamado, al tratarse de un tema de interés para todos en el país; sin embargo, no siempre es necesaria tal amplitud, sobre todo si se trata de impulsar diálogos ciudadanos para fortalecer la gobernanza local, en el contexto de la política para estimular un desarrollo territorial inclusivo y socialmente sostenible.

Al respecto, el presidente Díaz-Canel enfatizó en que, para alcanzar una nueva calidad del gobierno territorial, se requiere la articulación entre los diferentes actores tradicionales y emergentes y una gestión de gobierno sobre la base de una relación orgánica interactiva con la comunidad y sus actores, no de forma vertical, ni centrada única o prioritariamente en las estructuras de la administración pública territorial.<sup>2</sup>

Asimismo, los principales documentos legales y políticos del país definen la participación popular como esencial para fortalecer la democracia socialista. El espacio

<sup>1</sup> Fragmentos de la intervención del presidente de la República de Cuba en el Consejo de Ministros, el 25 de julio de 2020. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/27>

<sup>2</sup> Comentarios sobre la intervención del presidente Díaz Canel en el Consejo de Ministros del 25 de julio de 2020. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/27>

local y comunitario es, por excelencia, el lugar donde se concreta la participación de la población, a través del Trabajo Comunitario Integrado en circunscripciones y Consejos Populares, vía idónea para potenciar y fortalecer el rol del delegado como promotor, organizador y articulador de los actores locales en la gestión del desarrollo y su control popular (Hernández y Romero, 2020).

Sin embargo, a diferencia de las convocatorias masivas a la participación, el diálogo ciudadano que aquí se propone es un método cuya finalidad es que grupos poblacionales tengan la posibilidad de participar aportando puntos de vista, criterios y/o sugerencias para la toma de decisiones en el tema en el cual fueron convocados.

Los temas de desarrollo y los problemas en los servicios de cualquier comunidad, asentamiento o barrio, afectan tanto a las personas siempre dispuestas a participar, como a las que se han mantenido al margen de los procesos transformativos. Sus opiniones deben ser tomadas también en cuenta en las decisiones, por eso se sugiere utilizar diversas formas comunicativas para atraerlas al diálogo. Esta es una peculiaridad del método: no se trata de una convocatoria general, ni un llamado a ciudadanos organizados que siempre responden, sino de un esfuerzo por vincular a todas las personas de los grupos más afectados por el tema, entre las que se encuentran las y los ciudadanos difíciles de atraer y fáciles de ignorar porque usualmente no participan.

Lograr la participación de todos los sujetos involucrados es un reto a la creatividad en las convocatorias y, al propio tiempo, un desafío a las capacidades empáticas, la escucha y la humildad de quienes llevan a cabo el diálogo ciudadano. Incorporar al grupo participante en las decisiones y motivarlos para continuar participando en los procesos de desarrollo local constituye un importante aporte a la sostenibilidad social y a una gobernanza que perfeccionaría el carácter democrático de nuestro sistema social.

### **Gobernanza, gobierno y gobernabilidad**

En un estudio en tres centros escolares pertenecientes a las enseñanzas primaria, secundaria y preuniversitaria, respectivamente, del municipio de Cienfuegos,<sup>3</sup> se afirma: “el término gobernanza se utiliza en Cuba desde la década de 1990, para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, lo que a veces se define como una nueva forma de gobernar” (Guerra, Quesada y Guerrero, 2017, p. 235). El uso del término no es habitual en el discurso político de los gobiernos locales y de la administración pública; sin embargo, este lenguaje ya se ha posicionado en la mayoría de las agendas globales de desarrollo, de los programas de evaluaciones nacionales y locales, como uno de los ejes prioritarios

<sup>3</sup> Son los centros de esas enseñanzas con mayor porcentaje de representatividad de matrícula del municipio, en relación con el total de la enseñanza a inicio del curso escolar 2014-2015.

para el estudio, análisis y evaluación del desempeño gubernamental y la calidad de la democracia.

Para algunos teóricos gobernanza y gobernabilidad son términos iguales. No obstante, en los últimos años ha crecido el consenso de que “gobernabilidad, gobierno y gobernanza son nociones distintas pero vinculadas” (Aguirre, Infante y De Ita, 2019, p. 6). El gobierno es quien ejecuta la acción de gobernar. Gobernabilidad y gobernanza, por su parte, aluden a la intención de resolver los problemas y demandas de los ciudadanos, pero, a diferencia de la gobernabilidad, en la gobernanza hay mayor amplitud de participación de los diversos actores en la gestión pública, la cual no es de competencia exclusiva del gobierno. En este sentido se reconoce el valor de la participación ciudadana como vía para proponer e incluir soluciones de los diversos actores, aunque estos posean distintos intereses (Aguirre, Infante y De Ita, 2019). Según estos autores la gobernanza se caracteriza por:

- Cogestión transparente y relacional con actores de sectores privados.
- Colaboración entre gobierno, sector privado y sociedad civil.
- Codiseño de políticas públicas e implementación de soluciones.
- El uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para garantizar la transparencia, la colaboración y la participación.

En la gobernanza “la participación introduce las perspectivas de los diferentes actores sociales (mayoría silenciosa, sectores de base, minorías activas, agentes económicos e instituciones) en el ámbito de la planificación y la intervención y permite orientar y gestionar de forma complementaria aquellos procesos planificadores que han identificado claramente los intereses de los ciudadanos” (Bru y Basagoiti, 2004, p. 2).

Es decir, la participación de actores públicos y privados (empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones no lucrativas, entidades que agrupan a profesionales, etc.) no solo proveerán servicios, sino también definirán las políticas públicas y los valores. La gobernanza procura la cooperación, la interdependencia entre las estructuras existentes en el territorio y hasta la delegación de acciones estatales. La realización del bien común y de los intereses generales se ubica en la interacción del poder público, la iniciativa privada y la participación ciudadana; así la gobernanza busca el equilibrio del poder. La interdependencia es su signo distintivo ante la gobernabilidad y el gobierno (Aguirre, Infante y De Ita, 2019).

### **Contribución del diálogo ciudadano a la gobernanza local**

En el complejo panorama económico mundial provocado por la pandemia de la COVID-19 y el recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos, Cuba enfrenta el desafío de impulsar la política de desarrollo territorial, donde el municipio es la “unidad política-administrativa

primaria y fundamental de la organización nacional” (Ministerio de Justicia, 2021, p. 4). Ello conlleva una transformación profunda en la manera de pensar y de actuar del gobierno y del conjunto de la sociedad local, donde la participación de todos los actores constituye un pilar para avanzar en la autonomía, fortalecer la base productiva, la eficiencia y eficacia en la utilización y desarrollo de los recursos endógenos y la protección de recursos naturales.

En ese escenario impulsar y hacer sistemático el trabajo comunitario es una vía para gestionar el desarrollo local, fortalecer la gobernanza desde las bases del Poder Popular y para organizar y ejercer la participación ciudadana y el control popular, con responsabilidad y compromiso con el proyecto social del territorio (Hernández y Romero, 2020).

La herramienta grupos focales en Consejos Populares<sup>4</sup> y el diálogo ciudadano tienen en común una ética que valoriza las percepciones de la población; en el primer caso, para identificar intereses de una diversidad de grupos de todos los Consejos Populares con vistas a tomarlos en cuenta en la planificación estratégica del desarrollo local. El diálogo ciudadano se realiza para tomar las decisiones sobre un tema o problema que afecta al grupo de personas convocadas. En ambos métodos la participación ciudadana es un recurso para hacer más eficiente la

labor de los servidores públicos y la gestión del gobierno local.

A diferencia de la herramienta del CEDEL, con el diálogo ciudadano se convocan a personas y grupos seleccionados con un interés en un tema determinado o que son afectados por una determinada problemática:

Es un medio para considerar la manera en que la ciudadanía percibe los problemas que la afectan a la hora de tomar decisiones públicas. Es decir, de definir acciones y distribuir recursos. Constituye una manera de pensar la participación, de organizar la administración en torno a ella y de planear el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas” (Guerrero, 2020).

### **La preparación del municipio para los diálogos ciudadanos**

#### *Fomentar una cultura de participación*

La participación es un principio y un valor que favorece una mayor eficiencia en la toma de decisiones, tanto para intervenir en la gestión pública como para los procesos ordinarios de toma de decisiones administrativas al interior del municipio. Cuando ese modelo de gestión forma parte de la cultura institucional, el personal es más sensible y está más preparado para conducir diálogos ciudadanos, ha interiorizado que “la ciudadanía no es un obstáculo: es un recurso y una oportunidad para el desarrollo local” (Guerrero, 2020). En opinión de esta autora, las razones que justifican tal afirmación son:

<sup>4</sup> Propuesta del CEDEL para aplicar en todos los Consejos Populares, con el fin de enriquecer la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM).

- La participación es estratégica porque el gobierno tiene que entender las percepciones de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades. Desde la óptica del gobierno es imposible conocer las diferentes percepciones de la diversidad presente en la población.
- La ciudadanía sabe lo que le afecta y quiere participar; los ciudadanos conocen su contexto porque viven en él.
- La participación debe ser útil. Los procesos tienen que estar al alcance de todos; hay que innovar en métodos, salirse del discurso de las reuniones y hacer los procesos a tiempo para que lo que dicen los ciudadanos pueda ser tenido en cuenta y pueda enriquecer las decisiones.

Aun cuando sea parte de una nueva cultura organizacional del municipio, el diálogo ciudadano no se improvisa, conlleva tomar conciencia de que es necesaria la participación para una gestión más eficiente y una rigurosa planificación estratégica por la administración municipal, a partir de las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Qué temas tienen valor estratégico para el desarrollo del municipio y en cuáles es posible involucrar a la ciudadanía?
- ¿Qué nivel de participación se desea en el diálogo ciudadano?
- ¿Qué se quiere lograr o transformar con el diálogo ciudadano?

El diálogo ciudadano es un medio para la construcción de gobernanza local. Por ello su implementación es una decisión que debe tomar la Asamblea Municipal, para que todos los directivos estén enterados, se logre la planificación<sup>5</sup> operativa por la administración y se organicen y preparen los servidores públicos que lo conducirán.

#### *Aspectos distintivos del diálogo ciudadano*

Existen diferentes maneras de involucrar a la población en la gestión del gobierno local: en el proceso de elección y/o revocación de delegados del Poder Popular; en las asambleas de rendición de cuentas; en los despachos del delegado con los electores, en las audiencias públicas; en los programas de comunicación de los medios locales; en las comisiones creadas para abordar un determinado tema; o a través de la plataforma del gobierno electrónico, entre otras. Sin embargo, cuando la población es convocada para recibir información sobre proyectos y planes, sin que previamente se haya involucrado en la definición de los factores que originaron las decisiones, no se está dialogando.

La información constituye el primer paso para convocar a la participación; pero si ya se tomaron las decisiones “o cuando hay una posición previa y el gobierno no está dispuesto a cambiar su posición” (Langlet, s./f., p. 4), no se logra el diálogo ciudadano esperado.

<sup>5</sup> En el anexo 1 se detallan los pasos necesarios en la preparación del diálogo ciudadano.



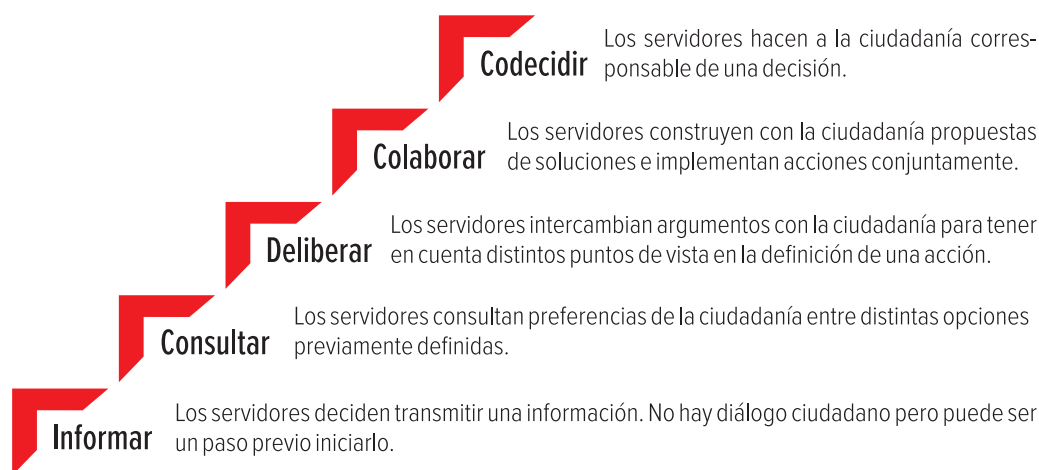
Los diálogos ciudadanos para fortalecer la gobernanza local se caracterizan por:

- Realizarse sobre temas cuya solución es de competencia del gobierno municipal.
- Los que toman las decisiones tienen disposición para dejarse influir por los criterios de la población; ello implica una escucha activa y una actitud receptiva, contraria a la justificación que en ocasiones se adopta cuando se interpretan las opiniones como evaluativas de la gestión.

### *Alcance de la participación en el diálogo ciudadano*

En diversas experiencias, conducidas por SKL internacional<sup>6</sup> en municipios de Suecia y Colombia, se ha implementado la Escalera de la Participación (figura 2.4), como un instrumento útil para determinar la extensión y profundidad de la participación del pueblo en el diálogo ciudadano.

El alcance y profundidad de la participación lo decide el gobierno municipal de acuerdo con la complejidad del tema seleccionado para el diálogo, la disposición de hasta dónde quiere que la población se



**Figura 2.4-** Diagrama de la escalera de participación.

Fuente: Guerrero (2020).

- Se realizan con personas afectadas en el tema: el grupo que siempre está dispuesto a participar y los que son habitualmente menos activos. La convocatoria requiere de un mayor esfuerzo para alcanzar su motivación para el diálogo. Lograr su participación incrementa la confianza en la gestión gubernamental.
- involucre en las decisiones y los recursos humanos y materiales con que cuenta. También de acuerdo con el tipo de decisión que se vaya a tomar se decide el grupo de

<sup>6</sup> Agencia Sueca de Autoridades Locales y Regionales (SALAR). A través de ella la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo (ASDI) apoya al CEDEL en el diplomado para formadores y servidores públicos de Artemisa y Mayabeque.

ciudadanos (grupo meta) que se invitará al diálogo.

Por lo general, el grupo meta puede estar compuesto por una diversidad de individuos que tienen percepciones diferentes sobre el tema del diálogo, con lo cual se enriquecen los resultados si todos son invitados a participar y si se les propician técnicas apropiadas para que puedan expresarse niños, niñas, mujeres y personas de la tercera edad, cuyas opiniones ofrecen matices diferenciados al asunto.

Por otra parte, la complejidad del tema puede generar distintas etapas en la búsqueda de consenso. Por ejemplo, las soluciones a los vertimientos de los desechos sólidos, en algunas zonas del municipio, pueden ser incluidas en el diálogo a través de:

- Consulta: Con vecinos de zonas afectadas para decidir la solución al problema. Las decisiones son tomadas por el gobierno.
- Deliberación: Se expone la situación de los vertimientos de desechos sólidos en la zona y las causas identificadas por el municipio; se escuchan las opiniones de la población afectada y las sugerencias de solución. El gobierno toma las decisiones.
- Colaboración: Se analiza, de conjunto con la población las soluciones al problema de los vertimientos. Con el grupo se toman las decisiones sobre las medidas que acometerá el go-

bierno y las acciones de apoyo a la población de la zona. Por ejemplo, el gobierno garantizará la recogida diaria de desechos, situará contenedores en lugares de acceso a la mayoría de las familias, ubicará inspectores que velen por los horarios de vertimiento, etc. Se analizan también las acciones que desarrollará la población para resolver el problema, como debates en las organizaciones de base para concientizar sobre problemas de salud, exposición de carteles en lugares públicos de la zona, reconocimiento de las familias que contribuyen con los horarios establecidos para verter los desechos sólidos, entre otras.

- Codecisión: Durante el diálogo el gobierno y el grupo de ciudadanos y ciudadanas deciden de conjunto las medidas y la población queda a cargo de su implementación. En el ejemplo que venimos siguiendo, probablemente no podrá llevarse hasta este escalón, si solamente se convoca a la población afectada, puesto que sus soluciones tienen un importante componente en recursos que debe garantizar el gobierno. No obstante, si se convocara también a servidores públicos del sector de comunales, la población se podría organizar para implementar todas las decisiones tomadas. Diferentes experiencias apoyadas por la cooperación internacional han demostrado que la organización y capacitación de grupos

gestores en las comunidades puede potenciar el manejo eficiente de los recursos para la solución a problemas complejos.

La comunicación tiene que acompañar todo el proceso del diálogo, desde la información para sensibilizar, motivar e involucrar a la ciudadanía, hasta la divulgación de sus resultados; ello eleva la confianza en que su participación y aportes son importantes en los procesos de desarrollo local “la gente tiene que percibir su participación como significativa” (Lindholm y Moritz, 2012, p. 7).

Los instrumentos (técnicas) y medios de comunicación se definen en correspondencia con lo que se pretende lograr con la participación ciudadana, ¿para qué vamos a hacer el diálogo ciudadano? y ¿hasta dónde queremos involucrar al grupo de personas participantes? (alcance), son preguntas que ayudan a diseñar el diálogo. El uso de diversas técnicas de participación, sobre todo cuando se dialoga en reuniones grupales, facilita que todas las voces se pronuncien, sean escuchadas y se construyan colectivamente las propuestas.

Una comunicación de los resultados del diálogo ciudadano que evidencie las contribuciones de la ciudadanía es de sumo interés para el grupo participante; constituye un estímulo para continuar participando y puede representar un mecanismo de motivación para incentivar a otras personas en la gestión pública.

Seguendo a Guerrero (2020), quienes planifican los diálogos ciudadanos deben atender los siguientes mensajes clave:

1. No hay una receta para la participación ciudadana. Si una manera de promover participación funcionó bien en una actividad, no quiere decir que funciona bien en todas.
2. El diálogo ciudadano requiere de un esfuerzo colectivo de la administración pública. El éxito no proviene de la iniciativa individual de un servidor público. Desde el enfoque de diálogo ciudadano se propone que la administración municipal lidere este proceso, conforme un equipo para llevarlo a cabo y promueva la incorporación de los resultados en la gestión pública.
3. La participación solo es útil cuando aporta de manera concreta a propósitos estratégicos específicos, es decir, se debe invitar a participar en temas cruciales para el desarrollo, pues convocar a diálogos ciudadanos en una gran cantidad de temas es desgastante y puede desvirtuar el sentido del método.
4. A mayor planeación de la participación, hay menor riesgo de un mal resultado. Es imprescindible planificar, desde los mensajes y los medios, para el lanzamiento de la convocatoria, hasta los ejercicios diseñados para estimular la emisión de criterios, teniendo en

- cuenta las características particulares del grupo, el tema, el propósito de la actividad y el nivel de participación que se quiere alcanzar.
5. También se planifica la participación según las características de la ciudadanía. No basta con llamar a participar, es necesario decidir el lugar, el horario y las condiciones que requiere el grupo de personas para que se puedan cumplir los propósitos del diálogo.
  6. La ciudadanía quiere participar cuando se le pregunta de manera concreta sobre temas que la afectan. Es crucial que el tema del ejercicio participativo sea percibido como realmente importante para el grupo de ciudadanos que queremos involucrar.
  7. Si se ignora o no se comunican los resultados, no vale la pena invitar a la participación. Los resultados de un diálogo ciudadano no tienen que usarse siempre del mismo modo. Sin embargo, para propiciar la confianza y aumentar la legitimidad, la ciudadanía debe conocer de qué manera la administración municipal empleará los resultados de la participación.
  8. La ciudadanía sabe participar y la administración puede cumplir: todo depende de hacer la pregunta correcta. Para que el resultado de un ejercicio de participación no sea una lista de deseos irrealizables, no se deben plantear preguntas generales ni confusas. Por ejemplo: ¿Cómo te imaginas tu municipio en 10 años? ¿Qué podemos hacer para mejorar la educación del municipio? Estas interrogantes provocan una emisión de criterios disímiles que pueden ser válidos en ejercicios de planeación estratégica, pero no son tan útiles para decidir acciones en un proyecto concreto de solución de un tema que afecta al grupo convocado para el diálogo.
  9. Convocar a la ciudadanía, en general, no garantiza una mejor participación. Cuando la invitamos de este modo es muy probable que asistan las personas que siempre llegan. Si se identifica e invita específicamente a los ciudadanos, directamente afectados por un tema, crece la utilidad de la participación.
  10. El diálogo ciudadano tiene perspectiva de género y equidad social. Se enriquecen las decisiones públicas cuando se propicia la participación de las personas que habitualmente no interactúan con los representantes del gobierno municipal, por diversas causas propiciatorias de discriminaciones y/o desventajas sociales. El diálogo ciudadano profundiza el propósito de equidad social y hace un llamado explícito a involucrar la voz de los grupos tradicionalmente excluidos, especialmente las mujeres.

En resumen, el diálogo ciudadano transita por varios momentos:

- Organizar la arrancada: Definir roles de los servidores públicos, recursos disponibles, tema, alcance y meta.
- Planificación detallada: Definir grupos meta y preguntas dirigidas a la ciudadanía, diseñar técnicas para promover la participación.
- Realización del diálogo: Desarrollar el diseño planificado y realizar una evaluación participativa en las actividades grupales.
- Procesamiento/sistematización: De los resultados, implementación de las acciones y evaluación final del diálogo.
- Comunicación: Constituye un eje transversal del proceso, desde la convocatoria hasta la devolución de los resultados del diálogo y la sistematización de las principales contribuciones a la solución del tema.

### Referencias bibliográficas

- Aguirre, J., Infante, J. y De Ita, L. (2019). Medir la gobernanza: un acto a favor de la calidad de la democracia. Asociación internacional para la gobernanza, la ciudadanía y la Empresa *Revista Gobernanza*, 45. Recuperado de [www.aigog.org/numero-45-revista-gobernanza](http://www.aigog.org/numero-45-revista-gobernanza)
- Bru, P. y Basagoiti, M. (2004). *La Investigación-Acción-Participativa como metodología de mediación e integración socio-comunitaria*. Recuperado de <http://www.wonca2004.org>
- Comentarios de la intervención del presidente de la República de Cuba en el Consejo de Ministros el 25 de julio de 2020. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/27>
- Guerra, M.E., Quesada, E. y Guerrero, A. (2017). Favorecen la buena gobernanza de la educación en Cienfuegos, la relación alumno, escuela, familia. *Revista Conrado*, 13(59), 233-238. Recuperado de <http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado>
- Guerrero, L. (2020). ¿En qué consiste el diálogo ciudadano? [no publicado]. Medellín: SKL internacional. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)
- Guerrero, L. (2020). *Participación popular mediante el diálogo*. La Habana: CEDEL-SKL. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)
- Guerrero, L. (s./f.). *Cartillas 0 a la 7*. Medellín: SKL internacional. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org).
- Hernández, C.N. y Romero, M.I. (2021). *Participación popular y trabajo comunitario para un desarrollo local sostenible* [manuscrito no publicado].
- Langlet, L (s./f.). *Diálogo ciudadano en la gestión municipal. Por una sociedad democrática fortalecida*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)
- Lindholm, T. y Moritz, M. (2012). *Manual de participación ciudadana. De la palabra a la acción*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Ministerio de Justicia (2021). Decreto 33. *Para la gestión estratégica del desarrollo territorial.* (GOC-2021-358-040).

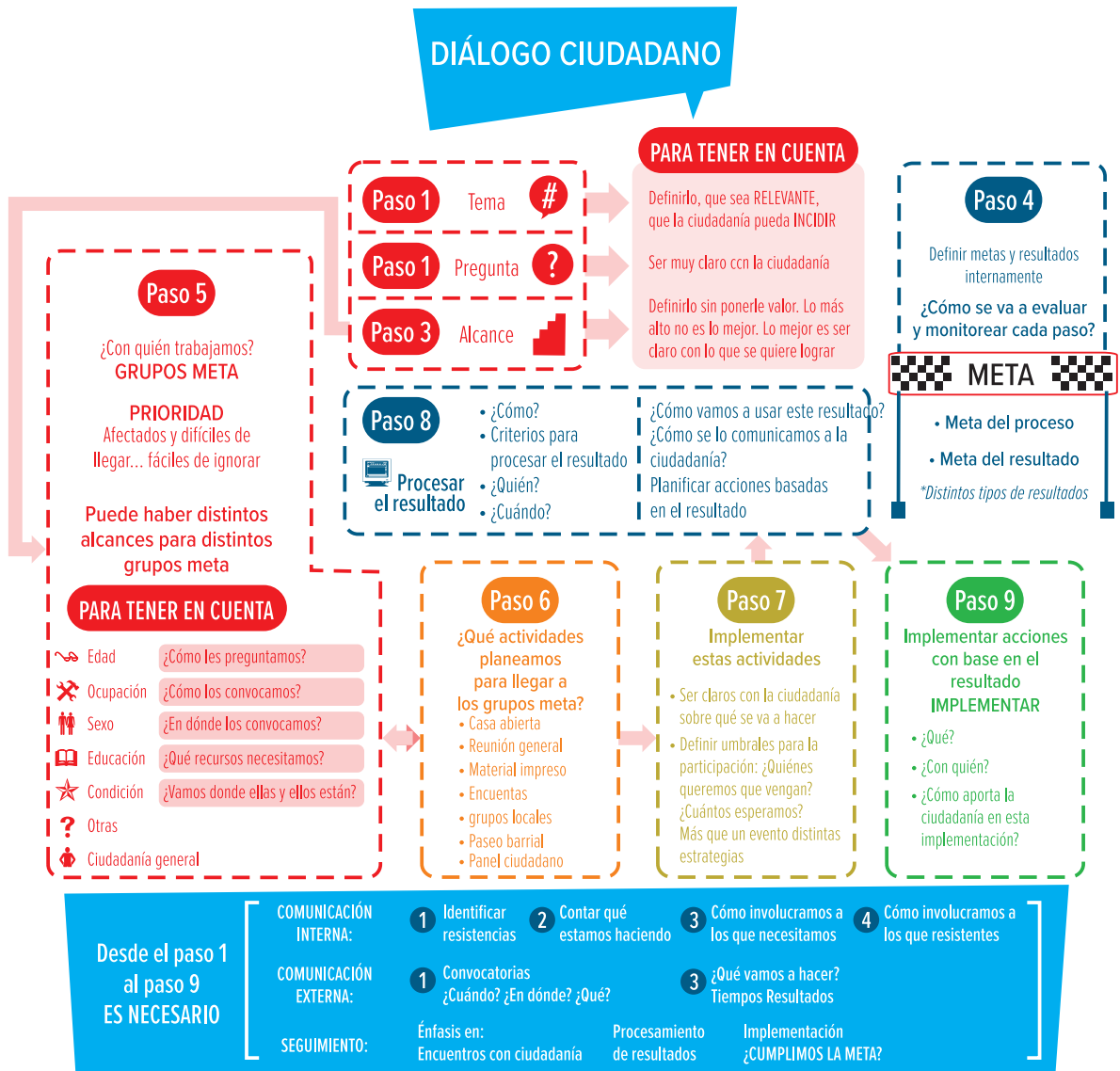
Recuperado de <https://gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o40.pdf>

Romero, M.I. y Hernández, C.N. (2020). Identificación de intereses locales desde la perspectiva de la población. Los grupos focales. *Cataurito de*

*herramientas para el desarrollo local 2.* La Habana: CEDEL, 31-35.

### Anexo 1. Esquema de los pasos del diálogo ciudadano

Fuente: Curso “Participación popular mediante el diálogo”. Proyecto *Contribución a la gestión municipal eficiente y sostenible en Cuba.* La Habana: CEDEL-SKL, 2020.



# OTRA MANERA DE DECIR Y HACER: COMUNICACIÓN POPULAR

Julia María Fernández Trujillo

Profesora Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

*La educación es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo.*

Paulo Freire

Ante la propuesta de redactar un texto comprensible, útil y práctico para ser usado en espacios de formación de servidores públicos en el contexto cubano actual, afloró la condición de docente de las ciencias sociales, las experiencias prácticas de trabajo comunitario y el hecho de ser educadora popular.

Esa amalgama de vivencias hizo que se agolparan muchas ideas, que considero necesarias para comprender lo que asumimos por participación, diálogo, comunicación y espacio comunitario, más importante aún cómo estas visiones se pueden concretar en las acciones que hacemos. De este modo y con el propósito de compartir una visión de comunicación más cercana a las prácticas participativas comunitarias que desarrollan quienes tienen como misión el ser servidores públicos, me dispongo a compartir esos aprendizajes esperando sean de utilidad.

Como conocemos, la comunicación es parte esencial en la vida de los seres humanos y no se puede comprender fuera de las prácticas sociales que desempeñan los

sujetos (Uranga y Thompson, 2016); partiendo de este supuesto, se puede comprender que la comunicación atraviesa no solo conceptos sino también prácticas. Faltaría entonces que pensemos cómo se asume; si nos dejamos llevar por sus influjos o nos apropiamos de las posibilidades que aporta para la transformación social, si la asumimos como mecanismo de control e información o buscamos sea generadora de sentidos compartidos.

En este sentido estaremos buscando esas relaciones y concreciones del proceso comunicativo en el entorno municipal comunitario, fin último al que aspiramos. En ese camino invitamos, entonces, a despojarnos de visiones prefijadas y a repensar la comunicación desde una perspectiva en virtud de la cual la población, con participación desde el poder, une sus esfuerzos junto al apoyo del Estado, de sus instituciones y otros actores sociales, para mejorar la calidad de vida de las personas, a partir del uso racional de sus potencialidades y de las capacidades existentes en el entorno local (económicas, sociales, culturales, naturales y tecnológicas), las cuales nos permitan un contacto más fiel y directo con las demandas sociales.

En eso que nombramos “contacto fiel y directo” es necesario contar con las personas, colocar en primer lugar las necesidades de la comunidad y el vínculo entre los diferentes actores sociales, elementos que dejan clara la existencia de una estrecha relación entre la comunicación y la participación (entendida como la capacidad y la actividad de las grandes mayorías para actuar en la toma de decisiones, en las relaciones de poder y de influencia entre diferentes niveles de desarrollo social).

Desde estos presupuestos es importante en nuestro trabajo contar con las personas, no solo como beneficiarias del servicio o intervención sino como coprotagonistas de las transformaciones que se deben producir. Escuchar, dialogar, construir juntas y juntos, generar espacios de trabajo en colectivo a partir de las capacidades y necesidades, son recursos a los que se debe prestar atención. Vale destacar una idea “(...) ninguna demanda trasciende si no es a través de la producción de mensajes que luego pueden transformarse en políticas (...)” (Uranga, 2016, p. 62). Por ello es necesario comprender que comunicación y participación son dos conceptos complementarios que en el contexto actual adquieren gran significación.

Siguiendo esta lógica comunicación-participación podremos percatarnos de que, en la medida en que involucremos a los individuos en los procesos de toma de decisiones, se asegurará que estén presentes en la ejecución de acciones, lo cual da como

resultado que se integren de manera activa y comprometida con un proyecto de desarrollo que garantice su viabilidad, eficacia y, por ende, un mayor impacto social.

En su vinculación con las estrategias de desarrollo, la participación constituye un medio para lograr el reparto equitativo de los beneficios y es el elemento indispensable para una transformación social.

Participar, por tanto, es la respuesta dinámica de la población a una propuesta de desarrollo; además es considerada como aquel proceso de intervención popular que alcanza su autenticidad en la toma de decisiones en contraposición con la intervención comunitaria dirigida desde las lógicas de los decisores.

Todo ello a nivel de barrio busca la participación comunitaria, así como la promoción de acciones que respondan a exigencias actuales y de la vida cotidiana de las personas por medio de recursos propios y de sus potencialidades sociales y culturales.

Entendamos “participar” en su acepción más general de “formar, tomar o tener parte de”, ejercicio que ofrece los medios de intervenir en el desarrollo, vía de transformación y acercamiento entre quienes deciden y quienes ejecutan; posibilidad de incrementar y redistribuir las oportunidades de tomar decisiones, manera de relacionarse con los otros y medio para la obtención de algo, necesidad para el individuo y, a la vez, un proceso que entraña un modelo de comunicación que presupone poner en común en igualdad de condiciones.



Si la participación es considerada como un proceso histórico-social, vinculada a los fenómenos políticos, sociales y culturales de una nación y constituye un proceso activo, transformador de las relaciones de poder, entonces la concepción de desarrollo va a partir de dos procesos: la equidad, entendida como igual acceso de todos los seres humanos a las oportunidades, y la participación de las personas inmersas en el proceso.

Desentrañadas las claves que asumimos de la participación, refiramos algunas ideas en torno al modelo de comunicación que proponemos. Este parte de las iniciativas emanadas de la educación popular, y en nuestra región están sustentadas en las ideas de Paulo Freire, devenidas una de las escuelas o propuestas pedagógicas, políticas y metodológicas de más influencia a nivel internacional, desde su creación a partir de la década del sesenta del siglo XX (Torres, 1986).

Con una visión clara y futurista, Freire refirió que, cuando los sujetos que participan reciben órdenes, quedan sin posibilidad de participar en la solución de los problemas. Esto fue lo que él caracterizó como un proceso de extensión, antagónico en sí mismo, y no de comunicación. “La extensión” conlleva a acciones que transforman las relaciones sociales en una “cosa”, que la niegan como ser de transformación, un depósito que recibe mecánicamente aquello que el hombre “superior” le ordena para ser “moderno” (Freire, 1973).

Para construir la sociedad que necesitamos debemos potenciar una comunicación que construya la cultura de la convivencia. Necesitamos impulsar la comunicación popular que desarrolla batallas por las significaciones de un mundo justo, incluyente, promoviendo las expresiones de las comunidades y las personas que rompen sus silencios, que se visibilizan desde sus propias identidades, e irrumpen con su palabra cuestionadora, impugnadora, la cual rompe las relaciones de pasividad en la construcción de una nueva sociedad.

La comunicación popular es un proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción de sentidos sociales, culturales, políticos y espirituales de convivencia comunitaria con reciprocidad, complementariedad y solidaridad; en el marco de una relación armónica personal, social, con la naturaleza y el mundo; para una vida buena en plenitud, que permita la superación de un modelo de vida competitivo, asimétrico, excluyente e individualizante.

Los caminos para la realización de esta comunicación los encontramos en escuchar para hablar; saber lo que se habla y refrendar las palabras con los actos. Incluso, saber soñar, proyectar, ser optimista.

El escuchar para hablar o saber escuchar equivale a “escucharnos con todos los sentidos” a nosotros mismos, revalorizando el silencio como un momento de profundo sentido comunicativo; escuchar en sociedad, partiendo de las expresiones múltiples de los otros en sus contextos y también escuchar a la naturaleza.

El saber lo que se habla o saber compartir implica dotar de sentido educativo al proceso comunicativo, pues no van a ser procesos de difusión, publicidad o transmisión de conocimientos los que van a legitimar la comunicación popular que les propongo, sino prácticas dialógicas argumentadas, que van a permitir la sistematización de las experiencias, así como la producción de nuevos conocimientos, para su apropiación crítica en las políticas públicas.

El refrendar las palabras con los actos, o saber vivir en armonía y complementariedad, recrea pensamientos y prácticas donde la reciprocidad se reconoce como forma de vida, la comunidad como forma de organización, la igualdad entre hombres y mujeres como cotidianidad, la equidad como dignidad y la vida plena como destino. Para ello es necesario que se promuevan políticas públicas inclusivas; formas de vida comunitaria y, en ello, la comunicación dinamiza espacios donde los sujetos sociales intercambian historias, testimonios y proyectos que se complementan en sociedades basadas en la solidaridad y la colaboración.

Se necesita una relación comunicación-participación que favorezca que la gente sueñe de manera creativa y propositiva, y se involucre conscientemente. El saber soñar mirando lo trascendente, más allá de lo aparente, es lograr una mirada integral económica, ambiental, social y cultural, con medidas posibles que permitan que todos y todas podamos tener acceso al disfrute de los derechos conquistados como la educación,

la alimentación, la salud, la vivienda, pero, además, a la comunicación, que no se vete la capacidad de decir y decidir.

Todo esto entraña un fuerte sentido político. La relación comunicación-participación tiene un fuerte componente ideológico y político, al que desde nuestra posición de servidores públicos no podemos sustraernos.

En este entramado ubicamos a la comunicación popular, con raíces en la educación popular, un proceso con un fuerte componente político, ético (permite la expresión de las personas, armoniza las comunidades con la naturaleza) y eminentemente educativo (busca transformar la realidad, permite hacerlo desde la experiencia y el conocimiento).

Su concepción metodológica articula acceso-diálogo-participación-convivencia, trasciende los intercambios discursivos para abarcar las prácticas sociales; y su lógica metodológica-dialéctica relaciona momentos en la construcción de sentidos: sentir/pensar-decidir/actuar.

Para la participación en la comunidad se requiere de un diálogo, entendido como la relación de la emisión-recepción de mensajes, entre interlocutores en estado total de reciprocidad. No donde cada uno de estos elementos se sitúe de manera lineal, sino donde se tenga en cuenta la interacción entre ellos, la producción de nuevos sentidos y significados, que permita romper muros y tender puentes a través del establecimiento de una fluida comunicación.

Desde su etimología la palabra “comunicación” significa: “establecer algo en común con alguien, compartir alguna información e ideas”. Esta definición subraya el carácter co-participativo de la acción de comunicar. La comunicación es la esencia misma de la vida, a todos los niveles, en el proceso de interacción con el medio circundante.

Para que la comunicación popular sea efectiva es imprescindible tomar en cuenta a las personas, a la comunidad, como diría un excelente comunicador uruguayo, que se base en “el intercambio, por el cual los seres humanos comparten voluntariamente experiencias bajo condiciones libres e igualitarias de acceso, diálogo y participación” (Kaplún, 2002, p. 58).

Es precisamente Kaplún quien nos hace ver que, entre la educación y la comunicación, hay un estrecho vínculo a partir de tres modelos (basados en los contenidos, en los efectos y en el proceso), que se traducen en dos maneras básicas de propiciar la comunicación transmisiva o participativa.

La comunicación popular, como parte de la educación popular, se caracteriza por la interacción dialéctica entre las personas y su realidad; a través de este proceder transforma ideas, pensamientos, actitudes, comportamientos, basado en la relación acción-reflexión-acción de los individuos, desde sus propias experiencias vividas y sentidas, realidades y conceptos. Desde ella se evidencia un cambio de comportamiento que se logra dando a los involucrados un elevado nivel de participación, dejando a un lado las

actitudes pasivas, conformistas e individualistas para dar paso a la crítica, la reflexión y la transformación.

En síntesis, se propone asumir la comunicación popular no como un monólogo del emisor (servidor público, en este caso) sino como un diálogo. Lo que buscamos con nuestros mensajes es generar y estimular ese diálogo: que las personas y la comunidad comiencen a hablar, a decir su propia palabra, a autoexpresarse, a cuestionar y a proponer. Ello implica acción, trabajo y voluntad. Para esto debemos también desaprender lo que hemos venido haciendo, lo que no nos ha dado resultado y aprender una nueva forma de acercarnos a las personas y comunidades. Solo si potenciamos un reconocimiento a la voz, los saberes y las propuestas de los otros podremos empezar a construir juntos un camino de beneficios mutuos.

Para que la comunicación recobre su sentido primero, hay que entenderla en estrecho vínculo con la participación. Finalmente, compartimos algunas sugerencias que son el resultado de las experiencias y conocimientos adquiridos. Siempre debemos:

- Planificar nuestros espacios de diálogo y los recursos con los que contamos en correspondencia con los públicos y los objetivos que tenemos.
- Tener claro ¿qué queremos decir? ¿Qué métodos debemos usar? ¿Qué debemos hacer y cuándo? ¿Quién es responsable de qué y cuánto va a costar?

¿Qué se requiere para tener éxito y lograr lo que uno quiere?

- No hacer muy sofisticados nuestros espacios de diálogo (recursos, formas de vestir y decir, entre otras).
- Ser sistemáticos, propiciar el diálogo, los procesos de comunicación antes de haber tomado las decisiones.
- Organizar el proceso comunicativo, tener en cuenta el aporte, la voz, la contribución de las personas, precisar las instancias involucradas, el tiempo con que se cuenta.
- Valorar la contribución de los individuos a la transformación de la realidad. No solo escuchar, sino tener en cuenta el aporte de los otros, permitir la palabra de quienes quieran participar.
- Evaluar, después de concluida nuestra actividad, cómo ha sido el proceso comunicativo vivido. No deben faltar en el análisis las siguientes interrogantes: ¿Hemos cumplido nuestro propósito de

informar, consultar, dialogar? ¿Hemos dado otras opciones? ¿Qué ha funcionado bien y qué ha funcionado mal? ¿Cuál es la razón? ¿Hay algo que los participantes apreciaron particularmente?

- No poner en diálogo aquello que no queremos se enriquezca con la participación y el criterio de las personas.

### Referencias bibliográficas

- Freire, P. (1973). *¿Extensión o comunicación?* México D.F.: Editorial Siglo XXI.
- Kaplún, M. (2002). *Una pedagogía de la comunicación: el comunicador popular*. La Habana: Editorial Caminos.
- Torres, R.M. (1986). *Educación popular: un encuentro con Paulo Freire*. Quito: Editorial Cecca-Cedeco.
- Uranga, W. y Thompson, H. (2016). *La incidencia como camino para la construcción de ciudadanía. Una propuesta para trabajar desde la comunicación*. Buenos Aires: Editora Patria Grande.

# PARTICIPACIÓN Y LEGISLACIÓN EN CUBA, UN DEBATE NECESARIO

Julia María Fernández Trujillo

Profesora Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

*Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista.*

Constitución de la República de Cuba

Cuando se habla de participar, como lo hemos estado asumiendo y pensando desde las personas para quienes trabajamos y con quienes trabajamos, enfocándonos en nuestra condición de servidores públicos, la palabra en cuestión puede resultarnos muy familiar y usada.

Asumiéndolo de este modo, la participación es un proceso y fenómeno social que tiene fuerte relación con el desarrollo a nivel local, comunitario, municipal y, a mayor escala; con implicaciones económicas, culturales y políticas.

Abordar el concepto en Cuba hoy, con los antecedentes antes enunciados, pasa necesariamente por el análisis y comprensión de cómo se asume este en los documentos oficiales, programas y políticas que rigen la vida en el país.

Una lectura rápida de estos textos (*Conceptualización del modelo económico y social cubano, Lineamientos de la política*

*económica y social del Partido y la Revolución, Constitución de la República de Cuba, y otras leyes,*<sup>1</sup> como las 132/2019, 138/2019 y 139/2020, aprobadas recientemente por la Asamblea Nacional del Poder Popular); permite encontrar un empleo frecuente de la palabra “participación”.

Esa referencia tiene dos sentidos fundamentales: como manifestación del control popular y como la necesidad de información. Los canales reconocidos para esa participación varían en correspondencia con su alcance.

A partir de lo anterior les proponemos detenernos en cómo se concibe la participación a nivel municipal y en correspondencia con nuestra condición de servidores públicos. Asumamos, entonces, como lo reconoce la *Constitución de la República de Cuba* (artículos 80, 89, 168, 192, 195, 198 y 199), que es la Asamblea Municipal

<sup>1</sup> Se refiere a la Ley 132/2019. De Organización y Funcionamiento de las Asambleas del Poder Popular y de los Consejos Populares; Ley No. 138. De Organización y Funcionamiento del Gobierno Provincial; y Ley 139/2020. De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal.

la que dirige la unidad política-administrativa del municipio. Ella está formada, en primer lugar, por los delegados, quienes tienen la responsabilidad de promover la participación de la comunidad en la solución de los problemas (artículo 186). Seguramente esto, desde nuestra condición de servidoras y servidores públicos,<sup>2</sup> en Cuba, ya lo sabemos; por ello el problema no es solo de conocimiento sino de puesta en práctica.

Cómo promover esa participación no se reduce solo a uno de los deberes de los delegados: “informar a los electores sobre la política y rendir cuentas periódicamente” (artículos 194 y 195). Va más allá, implica tomarlos en cuenta, contar con los criterios de las personas y, desde ahí, generar compromisos para contribuir a la solución de los problemas, con la participación de todos los involucrados.

Es tarea de los delegados “dar a conocer a la Asamblea Municipal y a la administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les transmitan sus electores, y trabajar en función de gestionar su solución, en lo que les corresponda” (artículo 195). Para ello no es suficiente con “informar” o “rendir cuentas”; es necesario el diálogo, el encuentro, la asertividad, la creación de espacios o alternativas ágiles, dinámicas, que sean expresión de la participación de las personas.

<sup>2</sup> Se refiere a los actores que son parte de la Asamblea Municipal del Poder Popular y del Consejo de la Administración Municipal.

Tal y como se reconoce en la Constitución (artículo 195d y 200) “en la reunión de rendición de cuentas, además de los criterios que expresen los electores sobre la gestión de su delegado, estos pueden exponer planteamientos o problemas referidos a situaciones existentes en su comunidad, los que se recepcionan y tramitan conforme al procedimiento correspondiente o se resuelven con la participación popular”.

Por su parte, en la Ley 132/2019, sobre Organización y Funcionamiento de las Administraciones Municipales del Poder Popular (AMPP) y los Consejos Populares, se refiere el rol de estos, su alcance y composición con el fin de “observar estrictamente la legalidad socialista, velar por su cumplimiento y respeto, y asimismo mantener estrechos vínculos con el pueblo”. Es desde esa responsabilidad que se necesita tomar en cuenta al pueblo, de lo contrario sería imposible garantizar la legalidad socialista y, como establece la Carta Magna promover “la participación de la población y las iniciativas locales para su consecución” (artículo 199).

Como se ha observado, desde las instancias comunitarias, barriales y municipales existen regulaciones que abogan por el reconocimiento de la participación popular como generadora de las transformaciones y garante de los principios que rigen la política del país.

Si, en correspondencia con la Ley 132/2019 referida, “el Consejo Popular promueve la

participación masiva de los residentes de la demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos a la comunidad”, la responsabilidad de la Asamblea municipal no es menor ni está ajena a este encargo estatal.

Repasemos finalmente lo legislado al respecto. Refiere la Constitución de la República de Cuba (artículo 192) que la Asamblea Municipal “para el ejercicio de sus funciones se apoya en sus comisiones de trabajo, en los Consejos Populares, en la iniciativa y amplia participación de la población”.

No es casual que se dedique toda una sección a las garantías a los derechos de petición y participación popular local, que en seis incisos alude a los mecanismos de los que debe valerse la Asamblea Municipal para garantizar esos derechos, a partir de su estrecho vínculo con el pueblo, a quien se debe y por quien funciona y existe.

Indiscutiblemente la participación popular ha sido una prioridad, a nivel institucional y estatal, en los distintos niveles de la administración y gobernanza. Se reconoce que el vínculo con el pueblo, mantenerlo informado, promover la participación y el reconocimiento de que, desde esa participación se ejerce el control popular, son garantías para que se logre el desarrollo.

Les proponemos, a modo de generalización, detenernos por un momento, en algunas de las formas que nuestras leyes reconocen para lograr la democracia socialista que rige nuestra política:

- Es el pueblo quien “controla la actividad de los órganos estatales, de sus directivos y funcionarios, de los diputados y de los delegados, de conformidad con lo previsto en la ley” (artículo 101, inciso b).

Aquí pudiera surgir la duda de cómo se ejerce ese control popular, la respuesta la podemos encontrar en varios artículos tanto de la Carta Magna como de Ley 132/2019, ya referida. Una de esas formas sería la “rendición de cuenta del delegado a sus electores” que no es el acto formal, únicamente concebido para decir qué se hizo y qué planteamientos tiene la población es también momento para que las personas “evalúen y se pronuncian sobre el informe de la gestión y labor desarrollada por su representante durante un período determinado” de esta evaluación puede desprenderse la revocación.

Según la Ley No. 89. De la revocación del mandato de los elegidos a los Órganos del Poder Popular, se puede comprender “el mandato conferido tanto por los electores, como el otorgado por las asambleas del Poder Popular”, queda explícitamente reconocido que se puede producir esa revocación a diferentes niveles. Al respecto en dicho proyecto de Ley se reconocen los requisitos de participación de los electores para que este proceder sea efectivo.

No es impensado, entonces que la Ley 132/2019 reconozca las atribuciones de las AMPP y que en su artículo 5 refiera que: “El Consejo de la Administración Municipal y la Administración que dirige, sus directivos,

funcionarios y empleados, están obligados a respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control, en las formas establecidas en la Constitución y las leyes”. Intencionalmente destacamos estas últimas líneas (artículo 5) porque sirven de cierre a la idea que ya veníamos compartiéndoles.

El ámbito provincial, no queda fuera. En la Ley No. 138/2020. De la organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular, en el artículo 9 se reafirma lo dispuesto para la Asamblea Municipal, antes enunciado, y además precisa que dentro de sus funciones está el: “mantener un vínculo permanente con la población, atender y solucionar en lo posible o responder de manera oportuna, pertinente y fundamentada sus planteamientos, quejas y peticiones”. Huelgan las palabras.

Por tanto, corresponde a nosotros, como servidores públicos, hacer de nuestra actuación un ejercicio participativo, consciente y comprometido para cumplir con lo legislado y desarrollar nuestra actividad sobre los principios de la democracia socialista, contribuyendo al encargo estatal asignado y al desarrollo del lugar y las personas a las que nos debemos y por quienes trabajamos.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Poder Popular, Ministerio de Justicia. Constitución de la República de Cuba (2019). Recuperado de [www.cubadebate.cu/2019/04/09](http://www.cubadebate.cu/2019/04/09)
- Asamblea Nacional del Poder Popular, Ministerio de Justicia (2020). Ley 132/2019. De organización y funcionamiento de las Asambleas del Poder Popular y de los Consejos Populares. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5, Extraordinaria de 16 de enero.
- Asamblea Nacional del Poder Popular, Ministerio de Justicia (2021). Ley No. 138. De organización y funcionamiento del Gobierno Provincial. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 14, Ordinaria de 5 de febrero.
- Asamblea Nacional del Poder Popular, Ministerio de Justicia (2021). Ley 139/2020. De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 14, Ordinaria de 5 de febrero.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (1999). Ley No. 89. De revocación de los elegidos a los Órganos del Poder Popular. Recuperado de [www.parlamentocubano.gob.cu](http://www.parlamentocubano.gob.cu)



# EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS DE AQUÍ Y DE ALLÁ

**Carmen Nora Hernández Chávez**

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

**Ana Hernández Apán**

Investigadora Agregada del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

**Julia María Fernández Trujillo**

Profesora Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

**María Isabel Romero Sarduy**

Investigadora Titular del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

**Sandraliz Rafoso Pomar**

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

**Marisol Marcheco González**

Especialista del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)

**Gladys Díaz Alonso**

Especialista del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)

**Leticia Peñalver Cruz**

Profesora Auxiliar de la Universidad de Artemisa

## **Introducción**

A lo largo de la vida nos enfrentamos a cambios, algunos de los cuales implican riesgos para la estabilidad individual o de la familia, según la decisión que se tome; en muchos casos se prefiere consultar con algunos miembros y con amistades cercanas para conocer diferentes puntos de vista sobre los pro y los contra, pues se piensa que las diversas percepciones sobre el asunto aportan elementos de juicio para tomar la decisión más conveniente y de menor riesgo; esta forma de actuación indica que se asume la participación como un valor enriquecedor y útil para tomar las mejores decisiones.

Sin embargo, en los espacios laborales, comunitarios, en el Consejo de Administración Municipal y en los establecimientos que ofrecen servicios públicos se toman, frecuentemente, decisiones que atañen a grupos de personas y no siempre se encuentra el modo de conocer las opiniones y comprometerlas con las acciones resultantes de ellas.

No basta con que la participación popular esté refrendada en diversas legislaciones cubanas como derecho ciudadano y principio esencial para la democracia socialista, si no se asume como una necesidad del desarrollo local y un principio para fortalecer

la eficiencia y eficacia del servicio público y, además, si no se cuenta con metodologías que faciliten la gestión participativa. Está claro que “para participar se necesita motivación (querer participar); formación para poder y saber participar; y organización del proceso de manera que las personas asuman roles, aporten a partir de sus saberes, de sus experiencias y tomen decisiones en esos asuntos que les conciernen”(Hernández et al., 2020, p. 33).

¿Cómo convocar a la participación en la gestión pública de manera efectiva?, ¿cómo motivar a la población para que se involucre y comprometa con los programas, proyectos y las acciones planificadas en la Estrategia de Desarrollo Municipal?, ¿cómo hacer para que los resultados de los proyectos de desarrollo comunitario sean sostenibles socialmente?, son interrogantes frecuentes para las que no hay recetas porque dependen de múltiples factores: las características de las personas a convocar, las expectativas creadas por convocatorias anteriores, la manera en que se implementaron otros proyectos y/o se tomaron las decisiones, entre otras; sin embargo, sin el ánimo de ofrecer recetas, conocer las metodologías y técnicas empleadas en algunas experiencias que han logrado involucrar grupos de personas en procesos participativos diversos, contribuirá a la contextualización creativa de métodos y procedimientos que estimulen la participación popular en la gestión pública municipal.

Con ese propósito, se presenta un resumen de metodologías y algunas técnicas

empleadas en experiencias cubanas diversas —publicadas y/o referenciadas en la bibliografía— realizadas por entidades y organizaciones que promueven el desarrollo local con participación popular y tienen una amplia experiencia en el trabajo comunitario con métodos y técnicas participativas.

Se han organizado de acuerdo al propósito que cumplieron, pero el arsenal metodológico es útil para procesos con otros fines. Al final encontrarán sugerencias de experiencias suecas y colombianas, cuyos énfasis metodológicos sugerimos no dejen de consultar en el repositorio del curso.

### **Fortalecimiento de la gobernanza**

- Acompañamiento del Centro de Desarrollo Local y comunitario (CEDEL) para la planeación estratégica del desarrollo local en municipios cubanos

La propuesta metodológica parte de la concepción integral de desarrollo y la movilización de potenciales de los municipios en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores. Busca fortalecer la capacidad del municipio de dar respuesta a las necesidades de su población y transformar la mentalidad de los actores de gobierno, hacia una condición de productores de desarrollo; para ello se promueven métodos y estilos de trabajo participativos.

La Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), herramienta creada por el CEDEL, es el instrumento utilizado en experiencias

de más de 30 municipios del país, donde los actores locales han sido protagonistas en su contextualización en los territorios; la diseña un grupo de trabajo designado en los municipios. El proceso es conducido por el Consejo de la Administración Municipal (CAM) y, por regla general, participan otros actores locales, entre ellos, presidentes de Consejos Populares, representantes de organizaciones, expertos y personal calificado que reside en el territorio, así como líderes naturales.

El CEDEL asesora y acompaña el proceso procurando conectar las acciones de planificación con el sistema de trabajo del gobierno, actúa como facilitador en la toma de decisiones; su labor se ha centrado en la conducción metodológica y en garantizar el buen funcionamiento del grupo municipal, sobre todo utilizando técnicas participativas como la ponderación, para aterrizar los debates y propiciar la incorporación de los criterios de todos en las determinaciones finales. En consecuencia, se ha obtenido una producción colectiva que, en lo fundamental, tiene que ver con la definición de aspectos esenciales como: visión o meta a largo plazo, potenciales y barreras para llegar a ella, las líneas a desarrollar y las ideas de proyectos para concretarlas.

Durante la implementación de la EDM, el acompañamiento se ha centrado en: intercambios directos en el terreno, entre experiencias y con expertos; talleres de capacitación, publicaciones y asesorías específicas en diferentes ámbitos y variadas temáticas

(elaboración de políticas, programas y proyectos); construcción de indicadores propios para la medición y evaluación de la visión (meta a largo plazo de la EDM); seguimiento a la evolución de las acciones desarrolladas; así como en la labor de interface con otras instituciones y organizaciones nacionales y colaboración internacional. En general, el acompañamiento ha propiciado el fortalecimiento de capacidades para una gestión de innovación tecnológica en función del desarrollo local, en personas clave de instancias municipales (tanto directivos como técnicos), por sus responsabilidades en las acciones que se implementan.

- Experiencias del Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana

Dos ejemplos de instrumentos de gestión local participativa son la consulta pública permanente “Abriendo espacios” y el presupuesto participativo (PP) “Por tu barrio”, experiencias conducidas por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), en el marco del proyecto “Gestión participativa local en la rehabilitación del Centro Histórico La Habana Vieja” (GEPAC), auspiciadas por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

La consulta pública “Abriendo espacios” se realizó los últimos miércoles de cada mes, del año 2019, para informar, intercambiar y atender las propuestas de los actores locales sobre un determinado tema ya

definido o por definir. Constituye un modelo de gestión donde participan todos los actores locales y hace énfasis en la ciudadanía como protagonista y beneficiaria principal. Por ejemplo, el Plan Especial de Desarrollo Integral (PEDI), documento rector del trabajo de planificación e intervención en el territorio, entró en vigencia luego de aprobarse la consulta en una reunión ordinaria del Consejo de la Administración Municipal (CAM).

Previo al análisis del documento PEDI “Avances”, elaborado por un equipo técnico, se llevó a cabo “la discusión pública con otras instituciones y ciudadanos que, directa e indirectamente, participan también en el proceso de revitalización del territorio” (Consulta pública “Abriendo espacios”, 2019).

Mediante talleres en los cinco Consejos Populares incluidos en la Zona Priorizada para la Conservación y otros con especialistas de la OHCH, además de enriquecerse el PEDI, se obtuvo un resultado importante: una guía para la elaboración de planes de desarrollo urbano integral sostenible, documento base del Planeamiento Urbano Participativo.<sup>1</sup>

Las consultas públicas se acompañaron de una estrategia de comunicación que, a través de los medios locales, brindó información a la ciudadanía para consensuar criterios acerca del plan y garantizar la moti-

vación para participar y el compromiso para asegurar la sostenibilidad.

Por su parte el presupuesto participativo “Por tu barrio” realizado en el 2014, en el Consejo Popular Catedral del municipio Habana Vieja, tuvo la finalidad de fortalecer el modelo de gestión local con participación ciudadana, a fin de promover mayor transparencia y responsabilidad entre los diversos actores involucrados en el desarrollo local.

La evaluación de esta experiencia aporta una metodología del proceso con una duración entre 22 y 24 meses, desde la preparación hasta la evaluación, en cinco etapas:

- *Preparación* (organización del grupo gestor, evaluación de la pertinencia del presupuesto participativo, capacitación de actores y aprobación del ejercicio del PP).
- *Organización* (oficialización del grupo coordinador del proceso, elaboración del documento metodológico, diseño de la estrategia de comunicación, oficialización del PP).
- *Desarrollo* (lanzamiento público del PP, identificación de las problemáticas del territorio, determinación de proyectos a ejecutar, selección de proyectos a ejecutar).
- *Ejecución* (creación del grupo supervisor, oficialización de las instituciones responsables de la ejecución, ejecución del proyecto, inauguración del proyecto).

<sup>1</sup> Iglesias, M. y Cruz, N. (2019). *Presupuesto participativo “Por tu barrio”. Instrumento de gestión participativa*. Colección Arcos. La Habana: Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

- *Evaluación* (monitoreo del proyecto ejecutado y elaboración del informe de evaluación del proceso).

### Proyectos de desarrollo local-comunitario

- La Metodología del Autodesarrollo Comunitario (MAC)

Es una metodología para la intervención en comunidades, desarrollada y validada por el Centro de Estudios Comunitarios (CEC), de la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas (UCLV). Hace hincapié en el protagonismo comunitario en los procesos de desarrollo social. Se basa en el trabajo con grupos como sujetos de su propia transformación, hasta convertirse en gestores de los cambios necesarios en toda la comunidad; en tanto los grupos generan interrelaciones, tienen la capacidad de escuchar, compartir y cooperar entre los participantes, formar consensos y socializar visiones, necesidades y proyecciones.

La MAC reconoce dos métodos de mayores impactos en el trabajo con grupos: el grupo de reflexión y el grupo gestor. El primero ofrece una valoración diagnóstica, caracterizadora y proyectiva en el trabajo de transformación social y contribuye al protagonismo de los participantes en problemas comunitarios y en la actitud y aptitud de participación en su enfrentamiento y solución. El grupo gestor, como su nombre lo indica, es el verdadero gestor de las transformaciones sociales y se convierte

en sujetos activos del autodesarrollo y protagonistas de sus comunidades; cuando están trabajando pero aún no han repercutido en los cambios en la comunidad, lo que funciona es un grupo formativo que está influyendo en el crecimiento personal de sus miembros y en la modificación de representaciones sociales, lo cual les prepara para dialogar con el resto de los miembros de la comunidad.

Entre las técnicas de esta metodología se sugieren dramatizaciones acerca de la comunidad como disparador de las reflexiones. Vale señalar que el uso de esta técnica requiere entrenamiento, quien la conduce debe estar capacitado para ello; sin embargo, la concepción de comunidad como cualidad del desarrollo y la conformación del grupo gestor como protagonista del autodesarrollo comunitario, es muy importante para impulsar la participación y el control popular en proyectos comunitarios.

- Estrategia de desarrollo municipal con mirada cultural

Entre las múltiples experiencias de desarrollo local, el Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC) asesoró la línea sociocultural en el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL), proyecto auspiciado por COSUDE con la coordinación del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL). En el ejemplo de Jagüey Grande se

muestran los pasos de una herramienta metodológica para el diagnóstico municipal integral, participativo y con mirada cultural:

1. Organización del proceso y capacitación de los actores locales: Creación del grupo de investigación sociocultural con representantes del gobierno local, de las direcciones municipales de Cultura, Educación, Salud Pública, Deporte y Recreación, Economía y Planificación, del Centro Universitario Municipal (CUM), del CITMA, de la granja agropecuaria del Ministerio del Interior (MININT), de la Asociación Cubana de Artistas Artesanos (ACAA), de la Asociación de Historiadores de Cuba José Martí, y líderes naturales de diferentes comunidades del municipio.
2. Preparación teórico-metodológica del grupo local.
3. Realización de un diagnóstico municipal integral, participativo, con mirada cultural y criterios inclusivos: mujeres y hombres desde los cuatro años y hasta edades avanzadas y de todas las zonas. Se aplicó como técnica la consulta popular al 10% de la población.
4. De los problemas identificados se establecieron las relaciones causa-efecto. Para este examen se utilizaron las herramientas “Árbol de problemas” y “Árboles de objetivos”.
5. Diseño y formulación de la Estrategia de Desarrollo Sociocultural del municipi-

pio: valores y principios, visión, misión, objetivos estratégicos, metas, indicadores, líneas de acción y proyectos por cada objetivo estratégico.

### **Proyectos de Investigación-Acción Participativa**

- *Diagnóstico de género para el proyecto Bases Ambientales para la Seguridad Alimentaria (BASAL)*

El proyecto BASAL, auspiciado por el PNUD y coordinado por la Agencia de Medio Ambiente del CITMA, con la participación, entre otras, de instituciones de investigación del propio ministerio y el Instituto de Investigaciones de la Agricultura (IAGRIC), inició esta experiencia en el 2013 con “talleres de aproximación al diagnóstico”, como insumos para diseñar el diagnóstico intensivo realizado de febrero a abril de 2014. Su objetivo fue indagar cómo se dan los vínculos entre género y cambio climático (CC) en el caso de Cuba, específicamente en los tres municipios donde el proyecto intervino, en una primera etapa (Jimaguayú, Los Palacios y Güira de Melena). También se propuso indagar cómo estas relaciones influyen en la adaptación al CC para avanzar hacia la sostenibilidad alimentaria.

El diagnóstico se diseñó como Investigación-Acción-Participativa. Los equipos multidisciplinarios creados por el proyecto, desde el nivel nacional hasta los tres municipios, tuvieron roles de investigadores y sujetos de la

investigación, para lo cual fueron capacitados por especialistas en el tema. Las principales técnicas participativas empleadas en la capacitación fueron: El bazar (presentación de participantes), frases con estereotipos sexistas y su relación con los efectos del CC (análisis), feria de exposición (en póster) sobre las acciones realizadas por los equipos locales de género (recepción de información), el escudo (identidad y trabajo de equipo), presentación dialogada en *Power Point* (debate y consenso de metodología y cronograma), debate dirigido (consultar criterios de selección de la muestra), trabajos en subgrupos (preparación de la convocatoria a los talleres en los municipios y funciones de los equipos locales en los talleres de diagnóstico a realizar en cada municipio).

Además del análisis de estadísticas municipales y otros documentos, se aplicaron entrevistas a actores clave (directivos y especialistas, personal técnico y productores) cuestionarios, grupos focales y observación de los roles de los productores y productoras en sitios de interés. Se realizaron talleres de diagnóstico en los tres municipios con técnicas participativas para facilitar la participación de los tres grupos de actores clave con el propósito de contrastar las miradas sobre las brechas de género y validar y enriquecer las propuestas afirmativas que surgieron en los talleres de aproximación al diagnóstico.

- El rol del maestro en el trabajo comunitario para el desarrollo local

Esta experiencia es parte de la Investigación-Acción-Participativa “Fortalecimiento de los actores locales de gobierno y el trabajo comunitario como medio para la gestión local” (CEDEL, 2020): Este involucró el trabajo comunitario con jóvenes del Taller de Transformación Integral (TTIB) El Pilar-Atarés, en el municipio Cerro. Su origen fue la solicitud de la dirección de la Escuela de Formación de Maestros de Primaria Fulgencio Oroz, de La Habana, ubicada en el territorio que atiende el TTIB.

Un grupo de 16 alumnos y alumnas de la escuela, interesados en conocer técnicas de trabajo comunitario que pudieran ser aplicadas en su futura profesión, se inscribieron en un espacio de sociedad científica, convocado con el propósito de fortalecer contenidos pedagógicos sobre el rol del maestro en la comunidad.

Con la conducción de un equipo del CEDEL se desarrolló el programa “Participación popular y trabajo comunitario para el desarrollo local”, en la modalidad de talleres presenciales de dos horas semanales, alternando con la aplicación práctica en las escuelas donde los estudiantes estaban insertados. Desde el diagnóstico inicial de necesidades de capacitación, hasta la visita a una experiencia de trabajo comunitario de un proyecto de cultivo de plantas medicinales conducido por residentes de la zona, se trabajó con metodología de educación popular, donde el vínculo teoría-práctica es permanente. Una regularidad de cada taller fue el traspaso metodológico de los

objetivos y las técnicas participativas empleadas en la sesión.

### Experiencias pedagógicas-formativas

- Diseño e implementación de una modalidad peculiar de Formación de Educación Popular a Distancia (FEPAD)

En el 2003, el Centro Memorial Dr. Martin Luther King Jr. (CMLK) enfrenta el desafío de ampliar los espacios de formación en educación popular a los territorios, para favorecer el acceso de un mayor número de personas a esta capacitación, conducida por el equipo de educación popular del centro, desde el año 1995. Su finalidad es fortalecer la participación popular en el proyecto revolucionario cubano, mediante el desarrollo del pensamiento crítico frente a las múltiples dominaciones presentes en la cultura.

Coherente con los principios participativos de la educación popular, se construyó la modalidad de formación FEPAD, en talleres intensivos en el espacio de tres meses y luego se elaboraron, de manera escalonada, entre el 2003 y el 2009, los materiales didácticos de apoyo a seis módulos temáticos: Concepción y Metodología de la Educación Popular; Trabajo Grupal; Trabajo Comunitario; Comunicación; Género y Ecología Política. En todo el proceso participaron grupos de personas egresadas del programa, colaboradoras del equipo de educadoras y educadores populares de la institución.

El mayor reto consistió en construir un modelo de formación a distancia que encarnara los principios metodológicos identitarios del programa de educación popular: el carácter vivencial de la participación, mediante técnicas participativas que involucran áreas de la razón, la emoción y el cuerpo, en el desarrollo del proceso educativo, y, el trabajo con el grupo, espacio donde se comparte el poder en vínculos horizontales y se modela el sujeto colectivo, comprometido con la transformación de las relaciones sociales discriminatorias y depredadoras del medio ambiente. Luego de intensos debates se concluyó que esta modalidad se realizara en grupos conducidos por egresados del programa en el CMLK, previa capacitación por el equipo del centro, en un taller intensivo para cada módulo temático. Aunque con lógicas actualizaciones en la aplicación de algunos contenidos y su bibliografía, hasta el presente ha continuado desarrollándose esta modalidad dando la oportunidad de acceso a miles de personas en todas las provincias del país. Asimismo, continuando la metodología de la FEPAD se elaboró, posteriormente para el Convenio de Soberanía Alimentaria, otro módulo dirigido a educadoras y educadores cubanos y latinoamericanos interesados en el tema.

- Educación popular y universidad

Una nueva experiencia de participación se abrió en la antigua provincia de La Habana, hoy Mayabeque, a inicios del siglo XXI. Nacida de una relación entre el CMLK y la



Universidad Agraria de La Habana (UNAH), la experiencia comenzó a partir de una necesidad del sector agropecuario cubano para poner en manos de productores el cúmulo de saberes científicos, así como la fuerza técnica calificada que pudiera contribuir a la necesaria relación entre la eficiencia y productividad del sector. Los resultados fueron generando altos niveles de satisfacción, tanto de docentes y directivos de la institución universitaria como de productores, quienes se sentían reconocidos, estimulados y escuchados.

Esa relación entre la UNAH y el CMLK se fue consolidando y en el 2004, con el nacimiento de la FEPAD, se generaron otros cambios en el sector agropecuario. Han sido cientos los docentes formados bajo los principios éticos de la EP en la Universidad y en los centros universitarios municipales; más adelante la experiencia fue extendida a otros ámbitos. La enseñanza tradicional fue cediendo a una enseñanza más participativa, los resultados han sido reconocidos y llevaron a que se incluyera de manera curricular en programas de carreras de las ciencias agronómicas y sociales, así como en el posgrado. También la experiencia dio origen a tesis de licenciatura, maestría y doctorado.

Lo significativo estuvo en reconocer el saber acumulado y ponerlo a dialogar con los saberes ya sistematizados, para transformar y producir un conocimiento más rico y adecuado al contexto. Que se produjera un diálogo y se construyera conocimiento juntos, que ese conocimiento dejara de ser repro-

ductivo para ser significativo y desarrollador, ha sido lo más llamativo de esta enseñanza liberadora y transformadora, partir de la práctica (conocimientos que traen), llegar a la teoría, regresar a la práctica (buscando lo nuevo) ha significado una nueva dimensión de la educación superior, en la que también son válidos el compromiso, la solidaridad al trabajar en grupos, la creatividad y la ruptura de esquemas de transmisión de contenidos.

### Experiencia evaluativa

- Evaluación Participativa por Protagonistas (EPP) del Programa de Innovación Agropecuaria Local (PIAL)

El proceso de EPP se realizó entre mediados de noviembre de 2014 y febrero de 2015, en tres municipios cubanos (Bahía Honda, Manicaragua y Gibara), vinculados al Proyecto de Innovación Agropecuaria Local. Coordinado por el Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas (INCA), este proyecto de alcance nacional estimula el desarrollo agropecuario local e involucra a universidades, centros de investigaciones, gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales y entidades productivas de 12 provincias y 75 municipios.

Desde el punto de vista metodológico resultó innovadora la capacitación de los equipos municipales de evaluación, integrados por productores y productoras que fungieron como auténticos investigadores y develaron logros, obstáculos, debilidades y contradicciones del proyecto.

- El proceso metodológico de la Evaluación Participativa por Protagonistas (EPP)

1. Selección de facilitadoras nacionales externas a PIAL, con experiencia en el diseño, conducción, implementación y evaluación de proyectos que promueven participación y equidad de género, conocen las técnicas de investigación social y tienen la práctica sistemática como formadoras de actores en los temas de educación popular, género, trabajo con grupos, coordinación y trabajo comunitario, entre otros.
2. Elaboración de la primera propuesta metodológica de la EPP. Luego del estudio de los documentos del proyecto, las facilitadoras propusieron: objetivos generales y específicos de la evaluación, criterios para la selección de los equipos de facilitación locales (EFL), criterios de selección de la muestra, instrumentos de evaluación, roles y tareas de los facilitadores locales, de los productores evaluadores y del proyecto PIAL en el territorio, componentes, indicadores, preguntas guías de evaluación y una planificación de actividades.
3. Preparación de la evaluación por parte de los equipos de facilitación local, formados por productores y productoras. Se realizó un taller con los tres EFL que tuvo como objeti-

vos presentar y validar la metodología EPP, entrenar a los EFL en la implementación de la metodología y realizar pilotaje para ajustar los instrumentos propuestos. En ese taller se definió la muestra, se ensayaron y ajustaron los instrumentos (entrevistas semiestructuradas a productores, productoras y a miembros de la plataforma multiactoral, tres grupos focales —uno con productoras, otros con productores y un tercero con jóvenes—, se diseñó un taller municipal de inicio, un reporte de observación para las visitas de campo y un taller de socialización y validación de los resultados de la evaluación). Por último, se elaboró el cronograma de acciones con fechas y responsables.

4. Implementación de la evaluación (aplicación de instrumentos).
5. Elaboración de informes parciales y finales.
6. Validación de los informes en el taller con equipos de facilitación, productores y productoras.
7. Validación de la metodología EPP en el taller con equipos de facilitación, productores y productoras.

### **Experiencias de sistematización**

- Sistematización de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal 2012-2016

En la sistematización participaron 14 municipios, de 27 que forman parte del proyecto internacional *Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL)*, auspiciado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y rectorado por el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). Esta sistematización reveló las particularidades del desarrollo local como proceso endógeno en cada municipio, analizó los factores que influyeron en la celeridad y/o la lentitud en los resultados de la implementación de la EDM en la primera etapa del proyecto PRODEL, permitió analizar en detalles el proceso, sus logros, contradicciones, retrocesos, para visibilizar los aprendizajes útiles al perfeccionamiento de la herramienta en el sistema de trabajo del gobierno y a su socialización en el país.

Basada en la metodología de educación popular, se realizó una sistematización eminentemente participativa; cada municipio constituyó su equipo y dos de sus integrantes participaron en un taller nacional de inicio del proceso, donde se construyó la propuesta técnica-metodológica y se compartieron conceptos esenciales sobre el enfoque y sus principales énfasis metodológicos: la participación, el trabajo en equipo y algunas técnicas de reflexión participativas. Participaron coordinadores y coordinadoras de PRODEL, funcionarios de gobiernos municipales y profesores de los Centros Universitarios

Municipales (CUM). La conducción estuvo a cargo de investigadoras del CEDEL, el CIERIC y la Red de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID). El taller inicial, y otro realizado al final de la sistematización, contribuyeron al desarrollo de capacidades municipales en procesos participativos.

- Sistematización de la Red Barrial Afrodescendiente (RBA) de La Habana<sup>2</sup>

Con el objetivo de reconocer la apropiación de los aprendizajes propiciados a sus integrantes, por la Red Barrial de Afrodescendientes en los cinco primeros años de funcionamiento, fundamentar su pertinencia en el contexto cubano y elaborar las proyecciones futuras, su equipo de coordinación invitó en el 2018 a una especialista externa, quien asesoró la sistematización de la experiencia. Como los espacios educativos y de intercambios promovidos por la red se sustentaban en la metodología de la educación popular, el proceso de la sistematización debía ser coherente, como reafirmación del principio de participación sin discriminación.

El proceso metodológico fue el siguiente:

1. Preparación del proceso: En sesión de trabajo con el trío de coordinadoras

<sup>2</sup> Esta experiencia es parte de la Investigación-Acción Participativa “Fortalecimiento de los actores locales de gobierno y el trabajo comunitario como medio para la gestión local”, CEDEL, 2020.

- de la red se elaboró la propuesta metodológica: objetivos, eje, categorías de análisis, cronograma y definición de criterios sobre la muestra de participantes. Esta sesión sirvió de capacitación al equipo de coordinadoras sobre la metodología a emplear.
2. El equipo de coordinadoras hizo la compilación y revisión de los documentos, registros escritos y audiovisuales producidos por la red y elaboró una línea del tiempo con la cronología de las actividades y los registros (memorias de talleres, fotos, videos, etc.).
  3. Taller de inicio con personas fundadoras de la red, donde se debatió la propuesta metodológica de la sistematización, se recabó la participación activa en la aplicación de los instrumentos de investigación y se enriqueció la línea del tiempo con las percepciones acerca de los significados de las actividades realizadas y los aprendizajes obtenidos.
  4. En sesión de trabajo de la asesora con el equipo conductor de la sistematización se elaboraron instrumentos de investigación: diseños de talleres, entrevistas, guía de observación y grupos focales.
  5. Formación de un equipo de sistematización y distribución de las tareas para la aplicación de instrumentos de investigación.
  6. Aplicación de instrumentos: talleres con fundadores y otros miembros activos de la red, entrevistas a personas clave del gobierno local y observación de expresiones discriminatorias por color de la piel en las comunidades. En los grupos focales (de hombres y de mujeres) se sometió a evaluación la línea del tiempo, se recibieron los aportes y comentarios de las vivencias frente al recuento de las actividades. Este paso fue definitorio en la selección de las memorias de las actividades, según su categoría; el criterio de elección respondió a la relevancia otorgada a las actividades, valoradas como las de mayor impacto por el tema y porque sus contenidos, aún recordados, evocaban fuertes emociones.
  7. En sesión de trabajo con la asesora se elaboró una guía para facilitar el análisis de las memorias de las actividades seleccionadas.
  8. Elaboración, por parte del equipo de sistematización, de informes parciales según las categorías.
  9. Asesoría para la elaboración del borrador del informe.
  10. Taller de validación del informe final.
- A continuación, presentamos una breve síntesis de técnicas interesantes y la bibliografía donde se encuentran en el repositorio del curso.

- *Análisis de cuadrícula.* Su objetivo es identificar las principales necesidades de desarrollo, recursos clave, oportunidades, desafíos y tendencias para cada dimensión de sostenibilidad.

Es una manera sencilla de diagnosticar las dimensiones del desarrollo (socio-cultural, económico-productiva y medioambiental en el municipio, en un Consejo Popular o en una zona), para lo cual se pueden formar grupos atendiendo a la afinidad de sus miembros y otorgándoles una dimensión para el análisis.

Es una herramienta útil para diagnosticar en grupos cualquier situación y los resultados se pueden utilizar de varias maneras en las diferentes etapas de un proceso de planificación y revisión: para identificar los recursos; desarrollar una visión, metas y objetivos; y describir las condiciones previas del proceso y los posibles obstáculos para llevarlo a cabo.

En plenario cada grupo presenta la siguiente tabla, donde ubican un resumen de su análisis.

*De la palabra a la acción.* Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org).

- *El diálogo ciudadano:* su objetivo es conocer qué piensa la ciudadanía sobre un tema determinado, según el grado de involucramiento que se permita para la toma de decisiones.

Se propone la *escalera de la participación* para definir el alcance y profundidad de la participación en el diálogo ciudadano. Este instrumento permite una descripción de la extensión y profundidad de la participación, a partir del primer escalón, la información, hasta la codecisión.

Para definir los temas de los diálogos y los grupos meta, se puede realizar una campaña de expectativas, con preguntas que generen el debate en los barrios, convocando a depositar las respuestas por escrito en un buzón, ubicado en un lugar público o a comunicarlas a través de las redes sociales.

Una vez definido el tema del diálogo, este se puede divulgar a través de la comunicación

**Tabla 2.1- Síntesis del análisis, según la dimensión del desarrollo**

	No quiero	Quiero
Tengo	Problemas	Recursos
No tengo	Amenazas	Necesidades

Fuente: Elaboración propia.

Para profundizar más, véase: *Guía del proceso SymbioCity. En busca de sinergias para ciudades sostenibles. Métodos y herramientas para diagnosticar la situación actual y Manual de participación ciudadana.*

escrita u oral, los carteles en lugares públicos, los canales de las organizaciones de masas, la radio local y otras vías no tradicionales.

En este sentido puede ser útil el tablero de consulta, una especie de mural gigante

ubicado en un lugar público, el cual sirve para recepcionar sugerencias de la población respecto a prioridades de acciones y/o proyectos a ejecutar.

Para profundizar más, véase: Lindholm, T. y Moritz, M. (2012). *Manual de participación ciudadana. De la palabra a la acción y Diálogo ciudadano en la gestión municipal. Por una sociedad democrática fortalecida*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

- *Árbol de problemas*: Su objetivo es establecer las relaciones causa-efecto, a partir de identificar un problema central. Es una técnica muy utilizada para formular proyectos. Algunos gobiernos municipales la han utilizado para decidir el destino del presupuesto (incluyendo el 1%), lo cual permite el intercambio y la participación de todos los actores que integran la solución del problema central.

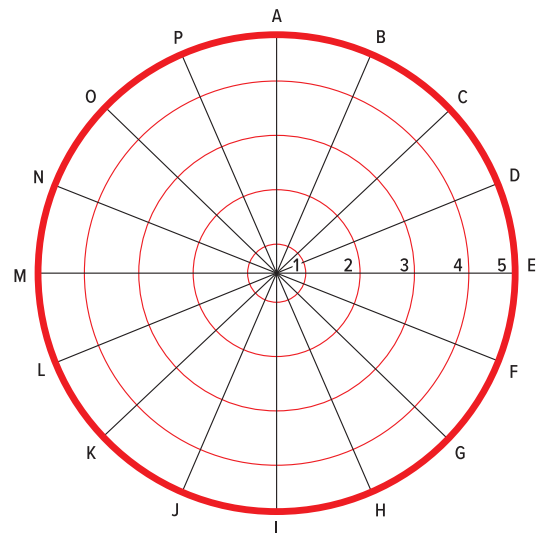
Para profundizar más, véase: *Guía del proceso SymbioCity. En busca de sinergias para sociedades sostenibles*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org). Colectivo de autores (2011). *Cataurito*. La Habana: Editorial Caminos, 62-63.

- *Identificación de dilemas en el municipio*: Su objetivo es visualizar complejas situaciones y responsabilidades que necesitan ser solucionadas. Para los talleres se pueden convocar a directores de las instituciones del municipio, presidentes de Consejos Populares

y miembros de los Grupos de Trabajo Comunitario Integrado.

Para profundizar más, véase: proyecto *Contribución municipal a la gestión eficiente y sostenible en Cuba* [manuscrito no publicado] y *Taller de dilemas*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

- *Diagrama de araña*: Su objetivo es diagnosticar el municipio, a través de un diagrama de las dimensiones económico-productiva, ambiental y socio-cultural, utilizando un grupo de indicadores para ello (figura 2.5).



**Figura 2.5-** Diagrama de araña.  
Fuente: Arteaga y García (2016).

Se trabaja en grupos y/o subgrupos, según el número de participantes. Se les entrega el diagrama impreso y los indicadores para hacer la evaluación. Se les orienta utilizar un color diferente para cada dimensión y se explica cómo llenarlo. Para profundizar más, véase: *Revisión de sostenibilidad*

urbana. *SymbioCity SKL*, Asociación de Municipios de Suecia SALAR. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org).

## Referencias bibliográficas

Arteaga, K. y García, A. (2016). *Revisión de sostenibilidad urbana. SymbioCity SKL*, Asociación de Municipios de Suecia SALAR. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Colectivo de aurores (2018). *Sistematización de la Red Barrial Afrodescendiente de La Habana (RBA)* [manuscrito no publicado].

Colectivo de autores (2011). *Cataurito*. La Habana: Editorial Caminos.

Hernández, A. et al. (2021). *Informe de sistematización de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM)* [manuscrito no publicado].

Hernández, C.N. et al. (2020). *Fortalecimiento de los actores locales de gobierno y el trabajo comunitario como medio para la gestión local* [manuscrito no publicado].

Hernández, C.N. y Romero, M.I. (2014). *Diagnóstico de género para el proyecto Bases Ambientales para la Seguridad Alimentaria (BASAL)* [manuscrito no publicado].

Iglesias, M. (2019). *Consulta pública permanente "Abriendo Espacios". Instrumento de gestión participativa*. Colección Arcos. La Habana: Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

Iglesias, M. y Cruz, N. (2019). *Presupuesto participativo "Por tu barrio". Instrumento*

*de gestión participativa*. Colección Arcos. La Habana: Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

Juliá, H. (2016). *La concepción cultural en los procesos de desarrollo local y comunitario*. La Habana: Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC); Ediciones Unión.

Jeanna, H. (2020). *Contribución municipal a la gestión eficiente y sostenible en Cuba* [manuscrito no publicado] y *Taller de dilemas*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Langlet, L. (s.f.). *Diálogo ciudadano en la gestión municipal. Por una sociedad democrática fortalecida*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Lindholm, T. y Moritz, M. (2012). *Manual de participación ciudadana. De la palabra a la acción*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Martínez, M. (2018). *Aspectos metodológicos de la gestión sociocultural*. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela.

Rodríguez, P. (2019). *Guía para la elaboración de planes de desarrollo urbano integral sostenible. Planeamiento urbano participativo*. Colección Arcos. La Habana: Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

Romero, M.I., Hernández, C.N. y Moreno, I. (2017). Evaluación participativa por protagonistas: una experiencia de innovación social. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 1(2), 76-90.





Curso 3

**LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y EQUIDAD SOCIAL  
EN EL DESARROLLO LOCAL**



# GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD: MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

María Julia Aguilar Aguilera

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

María Luisa Ramos Grandal

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

El mundo actual, sujeto a la globalización neoliberal que impone sus mecanismos de dominación, revela las brechas que existen entre la equidad y la inequidad, la justicia y la injusticia social, las tecnologías y la manipulación mediática de la verdad, las desigualdades sociales, la discriminación y la exclusión social, así como el incremento del desempleo, la pobreza, las pandemias y las guerras.

El capitalismo enfrenta una aguda crisis estructural y prolongada, donde confluyen múltiples desequilibrios: económico, monetario-financiero, energético, migratorio, medioambiental y alimentario que afecta, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) fundamentalmente a las mujeres. Esto subraya la necesidad de incluir la perspectiva de género en la gobernanza local para la comprensión de los problemas del entorno más cercano y para lograr su transformación.

En el año 2021 esta necesidad es más fehaciente aún, a partir de la crisis económica, social y sanitaria generada por la pandemia

de la COVID-19, lo cual ha demostrado, una vez más, la incapacidad del sistema capitalista para darle solución a los problemas humanos.

Cuba no está exenta de las complejidades planteadas. Inmersa hoy en la actualización de su modelo económico y social socialista, no deja de sufrir los embates del cruel bloqueo económico y financiero del gobierno de Estados Unidos que, unido a los efectos de la crisis mundial, hacen difícil el camino, pero no imposible el empeño de construir un socialismo próspero y sostenible, lo cual demanda de servidores públicos bien preparados para alcanzar este propósito con todos y para el bien de todos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (2011) y actualizados después en el VII Congreso (2016), la *Conceptualización del modelo de desarrollo económico y social*

de Cuba (2017), la *Constitución de la República de Cuba* (2019a), el *Cronograma legislativo* (2019b), aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular y actualizado en la sesiones de diciembre de 2020, así como el *Plan de desarrollo económico y social hasta 2030* (2020) y el Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres (2021) trazan pautas para un modelo de gobernanza local que privilegia la perspectiva de género en su gestión.

### Conceptualización de la perspectiva de género y la interseccionalidad

Dos categorías, sexo y género, constituyen elementos claves para abordar el tema sobre la perspectiva de género. Según la UNICEF (2016, p. 12) “el sexo es el conjunto de características físicas, biológicas, anatómicas y fisiológicas que definen como varón o mujer a los seres humanos”, es decir, es una característica de la naturaleza humana común a todas las sociedades y culturas, y solo se puede modificar con intervención quirúrgica. Por su parte el género:

Es el conjunto de características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas que las diferentes sociedades asignan a las personas de forma diferenciada como propias de varones o de mujeres. Son construcciones socioculturales que varían a través de la historia y se refieren a los rasgos psicológicos y culturales y a las especificidades que la sociedad atribuye a lo

que considera “masculino” o “femenino” (UNICEF, 2016, p. 13).

El género, en esencia, es resultado de la educación, en primera instancia de la familia y es reforzado por todos los espacios de socialización de la persona: escuelas, iglesias, medios de comunicación, tecnologías y otras. Al no ser una condición natural, se puede modificar; “no es algo abstracto inherente a cada individuo. Es en realidad el conjunto de las relaciones sociales” (Marx, 1973, p. 162), donde se expresan dominio y sumisión, relaciones de poder que históricamente los hombres han ejercido sobre las mujeres, en todos los ámbitos familiares, comunitarios y sociales.

El manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional señala que la perspectiva de género es:

Una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad (ONU, 2018, p. 6).

En el presente texto la definición de género que se ha asumido parte del criterio de que

el sexo se refiere a lo biológico y el género, a una construcción social, que discrimina y genera desigualdades sociales con:

(...) efectos estructurales tanto en mujeres como en hombres, y que guarda relación con diferentes determinantes socioeconómicos y diversidades múltiples, como la edad, la ubicación geográfica, el grupo étnico, el estado socioeconómico, la discapacidad, la orientación sexual y la identidad de género (ONU, 2018, p. 6).

Por tanto, para descubrir y trabajar las inequidades sociales hay que tener en cuenta que las personas son portadoras de múltiples características e identidades que han generado creencias, prejuicios, estereotipos, valores y expectativas sobre el comportamiento de los individuos, según posean unas u otras condicionantes. Esto se encuentra íntimamente vinculado con el concepto de interseccionalidad.

Según Couto, Oliveira, Alves y Do Carmo (2019, p. 2) esta “constituye una perspectiva teórico-metodológica de carácter transdisciplinar, orientada a la aprehensión de la complejidad de las identidades y sus relaciones con las desigualdades sociales”, por la cual los individuos sufren opresión u ostentan privilegio sobre la base de su pertenencia a múltiples categorías sociales.

La interseccionalidad puede ser utilizada como herramienta para el análisis y la elaboración de políticas, y nos ayuda a entender la manera en que conjuntos diferentes de

identidades influyen sobre el acceso a derechos y oportunidades.

### **Marco normativo internacional y nacional sobre género y su expresión en políticas públicas nacionales**

Como referentes a nivel internacional podemos señalar que en la Carta de las Naciones Unidas (1945) se establece el principio de igualdad y no discriminación. Este nace muy ligado a la protección internacional de los derechos humanos, cuyo articulado posee valor de legislación internacional positiva al ser un tratado, y, por lo tanto, un documento vinculante. Otros hitos fundamentales en esta materia son las Conferencias Internacionales de las Mujeres que se han venido celebrando a partir del año 1975.

El punto de partida de las políticas de género actuales lo marca la IV Conferencia de Beijing (ONU, 1995) en cuya plataforma, acordada por las naciones participantes y refrendada por la ONU en 2015, se reconoce la necesidad de trasladar el centro de atención de las políticas de igualdad (hasta entonces centradas en las mujeres) hacia políticas que integren la perspectiva de género en todas las actuaciones de los poderes públicos, en todos los niveles y en todas las fases de la planificación. Este reconocimiento ha supuesto la adopción de una estrategia basada en un enfoque dual que combina la transversalidad de género y las políticas específicas dirigidas a las mujeres.

En el año 2015 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las

C - 3  
118

Naciones Unidas aprueba el documento *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, que contiene 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible y 169 metas que buscan erradicar la pobreza, combatir las desigualdades, promover la prosperidad y proteger el medio ambiente hasta el año 2030. En el texto se destaca que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas es crucial para el progreso en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y se dedica un objetivo específico, el cinco, a medidas propias para conseguir este fin.

Otra de las acciones internacionales lo constituye el plan estratégico de ONU-Mujeres 2018–2021, que describe la dirección estratégica, los objetivos y los enfoques de esta organización para apoyar los esfuerzos hacia el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Igualmente apoya la ejecución de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y contribuye a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con perspectiva de género. Asimismo, aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y el Protocolo Facultativo.

También la UNICEF se pronunció en el año 2020 con cinco acciones por la igualdad de género, como parte de las respuestas a la COVID-19, para atender las consecuencias sociales y económicas en torno a esta pandemia.

La CEPAL (2021, p. 45), en su informe anual *Panorama social de América Latina 2020*, señala que “el goce de derechos, el reconocimiento y el trato digno e igualitario deben ser objetivos finales de las políticas sociales”.

En Cuba, desde 1959 con el triunfo de la Revolución:

Se crearon las bases jurídicas y las condiciones objetivas y subjetivas para el desarrollo de un modelo inclusivo, asentado en la igualdad y la justicia social, la plena emancipación de la mujer y el apego irrestricto a los principios de soberanía y autodeterminación; la creación en 1960 de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), bajo el liderazgo de Vilma Espín Guillois, quien interpretó y aplicó creativamente la convicción del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz acerca del papel de las mujeres en la lucha revolucionaria, ha conducido de manera certera a una política dirigida a eliminar la discriminación en todos los ámbitos y a garantizar el disfrute de los derechos de hombres y mujeres. (Presidencia de Cuba, 2021, p. 1).

En abril de 1997, por acuerdo del Consejo de Estado, se refrendó el Plan de Acción Nacional (PAN) de la República de Cuba, como seguimiento a la IV Conferencia de la ONU sobre la Mujer, y se reconoció a la FMC como el mecanismo que ha promovido el avance de la mujer.

Se han dispuesto normas jurídicas que han beneficiado a la mujer como, por ejemplo, el Código de Trabajo y la Ley No. 116 (ANPP, 2014), con sus normas complementarias, que establecen como principios que rigen el derecho al trabajo: la igualdad sin discriminación por el color de la piel, género, creencias religiosas, orientación sexual, origen territorial, discapacidad y cualquier otra acción lesiva a la dignidad humana; así como la proscripción del trabajo infantil. Sus disposiciones son aplicables a todos los sectores y a todas las formas de gestión económica, estatal, no estatal y mixta.

Otro de los principios que establece este código es la igualdad en el salario. En virtud de ello, la remuneración por el trabajo es sin discriminación de ningún tipo, en correspondencia con los productos y servicios que se generan, su calidad y el tiempo real trabajado.

En diciembre de 2016 se promulgaron el Decreto Ley No. 339. De la maternidad de la trabajadora, y el Decreto Ley No. 340. Modificativo de Regímenes Especiales de Seguridad Social en cuanto a la Protección a la Maternidad. Ambas normas amplían los derechos de madres y padres trabajadores, estimulan y reconocen el papel social de la maternidad y la paternidad, distinguen el valor del cuidado de hijos e hijas menores, así como la participación de otros familiares en estas labores de cuidado. Asimismo, aseguran y facilitan a la mujer trabajadora la atención médica durante el embarazo, el descanso pre y posnatal y la lactancia materna.

A su vez, el Ministerio de Educación (MINED) y el de Finanzas y Precios (MFP) aprobaron normas específicas de beneficios a las madres trabajadoras; que favorecen el cuidado de niños y niñas que demandan tratamiento diferenciado y estimulan la realización de labores de cuidado como forma de empleo.

En la Constitución, refrendada en febrero de 2019, se consolida y se sientan las bases para nuevos avances en el marco normativo. El artículo 13, relativo a establecer los fines esenciales del Estado cubano, destaca los objetivos de “garantizar la igualdad efectiva en el disfrute y ejercicio de los derechos”, “obtener mayores niveles de equidad y justicia social” y “garantizar la dignidad plena de las personas y su desarrollo integral” (p. 3.) Estos postulados se desarrollan de manera particular en el Título V. Derechos, deberes y garantías. En el artículo 40 se declara la dignidad humana como el pilar y el sustento de todos los derechos, como valor social básico y piedra angular de la existencia humana.

En los artículos 41, 42 y 43 queda expresada, de manera efectiva, la igualdad de género y el pleno ejercicio de la autonomía y los derechos de las mujeres en Cuba, como parte sustantiva de su proyecto de justicia social. Específicamente el artículo 41 reafirma la responsabilidad estatal de garantizar a las personas “el goce y el ejercicio irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente de los derechos humanos en correspondencia con los principios de

progresividad, igualdad y no discriminación” (p. 4). El artículo 42, por su parte, refrenda la igualdad ante la ley sin discriminación, e incluye expresamente de manera novedosa el género, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la discapacidad, entre otras. El artículo 43 se centra en la igualdad entre mujeres y hombres, lo que complementa el pronunciamiento expreso anterior.

Se destacan también los artículos 44, 45, 47, 48 y el 90 inciso g, que se relacionan con esta temática. El 44 apunta hacia las medidas de acción afirmativa promotoras de la equidad; el 45 establece los límites para el disfrute de los derechos; el 47 evoca el derecho al libre desarrollo de la personalidad; el 48 subraya el respeto a la intimidad personal y familiar y el 90, inciso g, se refiere al deber de respetar los derechos ajenos. Por último, el capítulo dedicado a las garantías, en particular el artículo 99, enfatiza el derecho a reclamar ante los tribunales las vulneraciones de los derechos consagrados en la Constitución.

El reconocimiento del derecho a una vida libre de violencia y el compromiso a enfrentarla potencia la responsabilidad obligatoria del Estado en la implementación de normas jurídicas, políticas públicas y el perfeccionamiento de los mecanismos de protección a las víctimas.

En el 2020 Cuba aprobó la Estrategia Integral Cubana de Prevención y Atención contra la Violencia de Género. La línea telefónica 103, confidencial y con funcionamiento las 24 horas, amplió sus servicios

para responder a denuncias de violencias de género y de otros maltratos que ocurren en el escenario familiar. Este servicio se articula coherentemente con otros sistemas de protección, como los policiales, los jurídicos o los de salud.

En noviembre de 2020 la FMC lanzó la Campaña Junt@s por la No Violencia, con un mensaje de tolerancia cero, el cual busca visibilizar el compromiso institucional con la eliminación de este flagelo que aún persiste en la sociedad.

Como colofón de las políticas que la Revolución cubana ha generado para institucionalizar el derecho de la igualdad de género, se publicó el 8 de marzo de 2021, en la Gaceta Oficial de la República, el Decreto Presidencial 198/2021, para poner en vigor el Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, que resume el sentir y la voluntad política del Estado cubano y constituye la piedra angular en el desarrollo de políticas a favor de ellas. Su objetivo principal es promover el avance de las mujeres y la igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades, refrendados en la Constitución de la República de Cuba, así como profundizar en los factores objetivos y subjetivos que, como expresiones de discriminación, persisten en la sociedad cubana y obstaculizan un mayor resultado en lo económico, político, social y familiar, con el fin de eliminarlos.

El Programa Nacional constituye la agenda del Estado cubano que integra, en un solo documento, acciones y medidas que se corresponden con los principios y postulados



reconocidos en la Constitución y en el nuevo escenario de actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, así como con los compromisos internacionales contraídos sobre el tema.

El programa promueve acciones dirigidas a lograr mayor integralidad y efectividad en la prevención y eliminación de manifestaciones de discriminación contra las mujeres. Además, fortalece los mecanismos y la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos para incorporar las cuestiones de género en la elaboración de políticas, programas y en las prestaciones de servicios.

También promueve y garantiza las acciones de seguimiento, evaluación y control que corresponden a los Organismos de la Administración Central del Estado, las entidades nacionales y otras organizaciones e instituciones, así como sus respuestas a las recomendaciones que emite el comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

Aunque están creadas las bases jurídicas y, en gran medida, las condiciones objetivas para desarrollar estas acciones, aún los elementos subjetivos subyacen en la cultura de la nación. Se distinguen sesgos de la cultura patriarcal que limitan el logro de la igualdad y la justicia social plenas, de ahí que la lucha por el empoderamiento de la mujer sea una tarea permanente del Estado y el gobierno cubanos. Dentro de los desafíos que Cuba debe atender se encuentra la persistencia de estereotipos que obstaculizan el avan-

ce más acelerado de la igualdad de género asociados a:

- El tiempo que la mujer dedica al trabajo en el hogar.
- La labor de cuidadoras, tanto de la primera infancia como de los adultos mayores.
- El no reconocimiento de labores que requieren esfuerzos físicos de las mujeres.
- El privilegio de determinados oficios y profesiones, tanto para hombres como para mujeres.

Otros retos son la fecundidad en las adolescentes, los insuficientes servicios de cuidados y el acceso a los círculos infantiles, donde no se logra satisfacer las necesidades actuales; todo ello en medio de un férreo bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, que afecta la vida de todos los cubanos y constituye una forma de violencia indirecta, ejercida con crueldad contra el pueblo y, sobre todo, contra las mujeres.

A modo de conclusión se puede señalar que la FMC es una organización de masas que desarrolla políticas y programas encaminados a lograr el pleno ejercicio de la igualdad de la mujer, en todos los ámbitos y niveles de la sociedad. Entre sus objetivos está brindar sistemáticamente su aporte a la formación y el bienestar de las nuevas generaciones. De esta manera, se han dado pasos significativos en la lucha por la igualdad de la mujer, desde las primeras medidas

tomadas por la dirección de la Revolución hasta las acciones implementadas en la actualidad. No obstante, el país aún no ha alcanzado el nivel de justicia social que aspira nuestra sociedad.

### Referencias bibliográficas

- ANPP (2014). *Código de Trabajo, Ley No. 116*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/ley-no-116-codigo-de-trabajo>
- ANPP (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Acuerdo VIII-76 Asamblea Nacional del Poder Popular*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/acuerdo-viii-76-de-2017-de-asamblea-nacional-del-poder-popular>
- ANPP (2019a). *Constitución de la República de Cuba*. Recuperado de <http://juriscuba.com/constitucion-de-la-republica-de-cuba-2019>
- ANPP (2019b). *Cronograma legislativo*. Recuperado de <http://juriscuba.com/cronograma-legislativo-propuesta-de-leyes-y-decretos-leyes-periodo-2019-2022>
- CEPAL (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina>
- Consejo de Ministros (2020). *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030*. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030-de-cuba>
- Couto, M.; Oliveira E.; Alves M. A. y Do Carmo, O. (2019). La perspectiva feminista de la interseccionalidad en el campo de la salud pública: revisión narrativa de las producciones teórico-metodológicas. *Salud Colectiva*, 15, 1-14. Recuperado de <https://scielosp.org/article/scol/2019.v15/e1994>
- FMC (2020). *Estrategia integral cubana de prevención y atención contra la violencia de género*. Recuperado de <http://www.tribuna.cu/cuba/2020-12-01/cuba-trabaja-en-legislacion-contra-la-violencia-de-genero>
- Gaceta Oficial (2016). *Decreto Ley No. 340. Modificativo de Regímenes Especiales de Seguridad Social en cuanto a la Protección a la Maternidad y Decreto Ley No. 339. De la maternidad de la trabajadora*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/maternidad>
- Marx C. (1973). *Contraposición entre la concepción materialista y la idealista*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- ONU (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=ONU%281945%29.+Carta+de+las+Naciones+Unidas>
- ONU (1946). *Comisión de la condición jurídica y social de la mujer de las Naciones Unidas*. Recuperado de [C - 3  
122](https://www.unwomen.org/es/how-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

- we-work/intergovernmental-support/commission-on-the-status-of-women ONU (1981). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- ONU (1995). *IV Conferencia Beijing 1995*. Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Recuperado de <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/Internacional/ConferenciasNNUU.htm>
- ONU (2015). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=ONU+%282015%29.La+Agenda+2030+y+los+Objetivos+de+Desarrollo+Sostenible>
- ONU (2017). *Plan estratégico de ONU Mujeres, 2018–2021*. Recuperado de <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/8/un-women-strategic-plan-2018-2021>
- ONU (2018). *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional*. Recuperado de <http://unsdg.un.org/es/resources/manual-para-la-incorporacion-de-la-perspectiva-de-genero-en-la-programacion-comun>
- ONU (2020). *Informe nacional de la República de Cuba. Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de seguimiento a la IV Conferencia de la ONU sobre la Mujer*. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=ONU+%282020%29.+Informe+nacional>
- PCC (2011). *VI Congreso del PCC*. Recuperado de <https://www.cubadebate.cu/noticias/2011/04/20/descargue-en-pdf-los-documentos-y-reflexiones-del-vi-congreso>
- PCC (2016). *VII Congreso del PCC. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/lineamientos>
- Presidencia de la República (2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba, No. 14, Extraordinaria*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-14-extraordinaria-de-2021>
- UNICEF (2016). *Comunicación, infancia y adolescencia. Guía para periodistas perspectiva de género*. Recuperado de <http://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM1>
- UNICEF (2020). *Cinco acciones por la igualdad de género en la respuesta a la COVID-19*. Recuperado de <https://www.unicef.org/es/documents/cinco-acciones-para-la-igualdad-de-genero-en-la-respuesta-al-covid-19>

# APUNTES SOBRE IGUALDAD Y VIOLENCIA DE GÉNERO. LA EQUIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO LOCAL

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

María Julia Aguilar Aguilera

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

María Luisa Ramos Grandal

Profesora Titular de la Universidad de Artemisa

*Las condiciones jurídicas que refrendan la igualdad entre las personas, en particular entre mujeres y hombres, son un término necesario –pero no suficiente– para el ejercicio de la plena igualdad de derechos por parte de las mujeres.*

Vasallo (2017, p. 164)

Desde antaño el pensamiento binario y en opuestos, en el que nos han educado —femenino/masculino, blanco/negro, heterosexual/homosexual, hombre/mujer— ha clasificado a las personas según sus características externas e identidades, creando expectativas y roles con valores simbólicos diferentes —bueno/malo, positivo/negativo, superior/inferior—, lo cual da lugar a desventajas en los accesos a las oportunidades y en las relaciones de poder sobre quienes difieren de las “normas culturalmente establecidas”. La ideología patriarcal<sup>1</sup> ha impuesto un sistema

de dominación y orden social que sitúa al hombre como centro y patrón-modelo del desarrollo humano, todo a su alrededor es inferior y tiene menos valor; las consecuencias más importantes de este paradigma son la opresión, invisibilización y desvalorización de las mujeres, acompañadas de estereotipos sexistas<sup>2</sup> que han traspasado épocas y sociedades con regímenes políticos y culturas diferentes. Sin embargo, las sociedades patriarcales no se sostienen solo por la

---

vida social. Es la base de la formación de una cultura impregnada de concepciones y creencias del ejercicio del poder de los hombres sobre las mujeres y de la subordinación de estas al control que ejercen ellos. “Este esquema genera desigualdad en el acceso y la manera en que se distribuye el poder, no solo en relación con las mujeres, sino también con otros hombres que se alejan de lo socialmente establecido como válido, según los patrones masculinos hegemónicos” (Díaz y Pestana, 2017, p. 18).

<sup>2</sup> Ideas erróneas preconcebidas, creadas y generalizadas socialmente, que atribuyen valores, características y funciones a las personas de acuerdo con su sexo biológico. Sobre esa base se les juzga y valora de forma tergiversada y rígida (Díaz y Pestana, 2017, p. 17).

<sup>1</sup> El patriarcado es una organización social en la que los varones son quienes ejercen la autoridad en todos, o casi todos, los ámbitos de la

subordinación de las mujeres, sino que se sustentan en diversas y articuladas formas de dominación sobre las personas que comparten otras características, tales como: piel de color negro, pobreza, edad avanzada, residencia en zona rural o urbana, poseer alguna discapacidad, entre otras.

Entre las expresiones de discriminación presentes en nuestra sociedad están las frases y los chistes (unas veces inconscientes, otras no tanto) de exclusión racial, sexista, homofóbica y territorial. Estas son aceptadas por gran parte del pueblo, que no reacciona ante tales manifestaciones por considerarlas parte de la cultura de los cubanos y las cubanas, sin percatarse de que reproducen patrones de segregacionismo y desigualdad social.

Investigaciones realizadas en el país sobre la problemática racial demuestran la persistencia de estereotipos, prejuicios y discriminación, por el color de la piel —exacerbados a partir de la crisis de los noventa—, los cuales desempeñan un papel clasificador que separa y jerarquiza a las personas por el color de la piel, su fenotipo y el lugar que ocupan en la escala social. Esta crisis de los noventa puso en evidencia retrocesos y estancamientos que, en materia de desarrollo social, experimentaban algunos sectores (Íñiguez y Pérez, 2005; Espina, 2008); en paralelo, regresaron a los espacios públicos expresiones discriminatorias, contenidas durante décadas en esferas de la vida privada. Desde entonces y hasta el presente, la pobreza, las inequidades y las discriminaciones por

diversas causas son temas de estudio de las universidades y los centros de investigación en el país.

Sin dudas, la confluencia, en personas y grupos, de varias características devaluadas por la cultura, por lo general incrementa los niveles de discriminación y vulnerabilidad social, los cuales deben ser atendidos por las políticas locales. Para este propósito es importante que se realicen, en comunidades, asentamientos y barrios, diagnósticos con un enfoque interseccional, es decir, que se evalúen las diferentes características y condicionantes sociales que sitúan a estas personas en desventajas para aprovechar las oportunidades. La implementación de medidas afirmativas<sup>3</sup> contribuyen a equiparar las desigualdades.

Con respecto a las relaciones de género, a la par de los notables avances alcanzados en la igualdad, existen manifestaciones de discriminación y violencia hacia las mujeres en ámbitos laborales, familiares, en la promoción a cargos de dirección, y en los medios de comunicación, lo cual genera desigualdades que obstaculizan un mayor resultado en lo económico, político, social y familiar. La Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género (ENIG, 2016) muestra que las mujeres entre

<sup>3</sup> También conocidas por discriminación positiva, son acciones enfocadas a establecer políticas que dan a un determinado grupo social, que históricamente haya sufrido discriminación por causas de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o la distribución de ciertos recursos, bienes o servicios (Colectivo de autores, 2017).

17 y 74 años de edad dedican 2 horas diarias, más que los hombres en igual rango de edad, al trabajo no remunerado; en los empleos, por cada 100 mujeres cubanas en edad laboral, solo 53 están empleadas formalmente, mientras que, por cada 100 hombres, 76 ocupan este sector (ONEI, 2019).

El Decreto Presidencial 198/2021 que aprueba el Programa de Adelanto de las Mujeres (PAM) institucionaliza el derecho a la igualdad de género en el país. Define que el PAM “promueve acciones dirigidas a lograr mayor integralidad y efectividad en la prevención y eliminación de manifestaciones de discriminación contra las mujeres, así como fortalecer los mecanismos y la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos para incorporar las cuestiones de género en la elaboración de políticas, programas y prestación de servicios” (Presidencia de la República, 2021, p. 3).

El valor de los trabajos de cuidado de niños, niñas y de personas ancianas y/o desvalidas, para el sostenimiento de la sociedad, es también destacado de manera explícita en el decreto. Las medidas que, en tal sentido se instituyan, han de ser importantes para estimular la natalidad y crear mecanismos de atención al envejecimiento de la población, ya que sobre las mujeres recae el peso de los cuidados a estas poblaciones, así como de la reproducción biológica y social de la vida. El PAM se pronuncia también por elevar la preparación y el conocimiento sobre género de quienes desempeñan cargos directivos y de formación a nivel social.

Sin dudas, existe conciencia en la más alta dirección del país de que la igualdad de género es constitutiva de la democracia; su avance requiere la implementación de programas educativos que provoquen cambios de mentalidades, estimulen formas de democracia política participativa e impulsen la mirada crítica a los indicadores numéricos de representación de las mujeres en los empleos, de modo que se incremente la paridad en el acceso económico, mediante una mejor participación de mujeres en los cargos de más alta remuneración, en correspondencia con los niveles de calificación alcanzados.

### **Violencia de género**

Se entiende por violencia, toda amenaza o agresión que se realiza de manera consciente y que causa daño físico, psicológico, sexual o económico provocando consecuencias negativas en el desarrollo personal, laboral, familiar y social.

Según Águila, Hernández y Hernández (2016, p. 702):

La violencia de género concierne a todos los actos u omisiones mediante los cuales se daña, discrimina, ignora, somete y subordina a otra persona en los diferentes aspectos de su existencia por razones relacionadas con el género, por transgredir los modelos hegemónicos de lo masculino y lo femenino. Habrá siempre que se ejerza violencia desde una persona sobre otra, en relación con las

concepciones de género que se definen o se intenten preservar.

Lo que distingue la violencia de género, de otros tipos de violencia, es que tiene como base la desigualdad en las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres; aunque la violencia más conocida y frecuente es la que ejercen los hombres sobre las mujeres, esta también se puede manifestar en las relaciones de parejas de mujeres u hombres homosexuales, donde se reproduce el modelo patriarcal. Son también conocidos los actos de violencia de género contra las personas transexuales y transgéneros que rompen con los modelos de feminidad y masculinidad que la cultura patriarcal ha impuesto.

La violencia de género puede darse y afectar diversos planos de la vida (económica, laboral, institucional, física, psicológica, sexual, simbólica); es más frecuente en las relaciones de pareja y familiares, aunque también se manifiesta en otros ámbitos de la vida cotidiana: instituciones escolares y laborales, en comunidades y otros espacios sociales (Águila, Hernández y Hernández, 2016, p. 698).

Es un flagelo legitimado por la cultura patriarcal, que actúa como mecanismo de dominación y control y provoca daños, muchas veces irreparables, que pueden llegar hasta la muerte (feminicidio). Constituye “la manifestación más extrema y grave de desigualdad de género” (Díaz y Pestana, 2017, p. 21).

La violencia intrafamiliar está tan naturalizada que hay personas que no intervienen

cuando presencian agresiones del hombre hacia su pareja, aun cuando el hecho se produzca en la calle, mucho menos cuando se da puertas adentro del hogar; incluso en ocasiones se culpa a la víctima y esta ni siquiera denuncia el hecho o busca ayuda, por temor o necesidad de justificar el acto violento. Los niños y las niñas que presencian estos hechos son también víctimas de violencia por los adultos de la familia, y van asumiendo estas conductas como un ejercicio del derecho de su mamá o de su papá, con lo cual se perpetúa la violencia.

La destacada feminista bell hooks<sup>4</sup> explica:

La violencia patriarcal en el hogar se basa en la creencia de que es admisible que un individuo con más poder controle a los demás mediante distintas formas de fuerza coercitiva. Esta definición ampliada de violencia doméstica incluye la violencia de los hombres hacia las mujeres, la violencia entre personas del mismo sexo y la violencia de las personas adultas contra niñas y niños. El término “violencia patriarcal” es útil porque, al contrario de la expresión

<sup>4</sup> “bell hooks fue un nombre construido por la autora combinando parte de los nombres y apellidos de su madre y de su abuela, un acto de reconocimiento de una ancestralidad que define su propia ubicación, lo que ha sido una práctica política reiterada por parte de muchas mujeres negras. Pero además lo escribe en minúsculas, cuestionando el canon gramatical hegemónico que señala que los nombres propios deben escribirse en mayúsculas” (Hooks, 2017, pp. 13-14, prólogo de Ochy Curiel).

más aceptada de “violencia doméstica”, recuerda continuamente a quien la oye que la violencia en el hogar está ligada al sexismo y al pensamiento sexista, a la dominación masculina (Hooks, 2017, pp. 87-88).

Aunque se conocen pocos datos sobre la dimensión de la violencia de género y de su impacto en las mujeres y en los niños, niñas y adolescentes cubanos, son cada vez más frecuentes las investigaciones cualitativas que muestran que una parte de los hechos de violencia interpersonal se producen en las viviendas y que es también mayor el número de mujeres víctimas, en comparación con los hombres. Asimismo, datos suministrados en la Encuesta MICS<sup>5</sup> del 2014, sobre los métodos para disciplinar a los niños y las niñas en el hogar, muestran diversas manifestaciones de violencia. Según Álvarez (2015, p. 5):

Del total de 8 180 niños entre 1 y 14 años de edad sobre los cuales se preguntó a algún adulto de la familia, en el 36% fue reconocida la utilización de al menos alguno de los métodos que clasifican como violentos. Entre los adultos que declaran que utilizan con el niño o niña métodos violentos, el 28,4% reconoce el empleo del castigo físico.

<sup>5</sup> Estudio auspiciado por UNICEF-Cuba, realizado por los departamentos de estadísticas del Ministerio de Salud Pública hasta el nivel municipal.

La reproducción de las desigualdades de género en las nuevas generaciones fue constatada en un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), con una muestra de 435 jóvenes entre los rangos de 15 a 25 años. Entre sus principales conclusiones señala la prevalencia de estereotipos sexistas reproductores de relaciones de poder masculinas que invisibilizan formas de violencia existentes, tales como: el control sobre cuánto y en qué gastan el dinero, la ropa que usa la novia o esposa; asociar la fortaleza física del hombre al rol protector y proveedor, condiciones que se vinculan a la posición de ser respetados, para lo cual deben saber exigir y controlar a las mujeres (Domínguez et al., 2017).

Por su parte, los resultados de la Encuesta Nacional de Igualdad de Género (ENIG) informan la magnitud y complejidad del problema. Llama la atención que, aunque una gran parte de la muestra no considera que la violencia hacia las mujeres sea un asunto privado, el 39,6% de las mujeres y el 43% de los hombres continúan pensando que un asunto propio de la pareja, lo cual justifica no intervenir cuando se presencian estas conductas.

Esta investigación también señala la prevalencia de justificaciones acerca del consumo del alcohol, como causa principal de la violencia de género, y devela el mito de que la mujer soporta el maltrato porque le gusta.

Llama la atención que el 81,4% de las entrevistadas en la ENIG reconocieron la existencia de violencia hacia las mujeres y



las niñas en el país, mientras el 26,7% de las encuestadas que tenían o tuvieron pareja, dijeron haber vivido alguna manifestación de violencia en los últimos 12 meses previos al momento de la entrevista, con predominio de la psicológica, pero también sufrieron la física, sexual y económica. El 39,6% de las entrevistadas aseguró haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja en algún momento de su vida, un dato que incluye a las que declararon haber vivido maltratos en el último año (González, 2018).

El modelo de masculinidad con el cual se educan niños, niñas y adolescentes condiciona y naturaliza las agresiones verbales y físicas para la resolución de conflictos, exigencia que también se extiende a la protección de una hermana, aun cuando esta sea mayor que el varón; incluso se conoce de padres que estimulan en sus hijos conductas violentas como demostración de hombría, en tanto son menos aceptadas tales prácticas en las niñas y las adolescentes.

Aunque la ENIG constató avances en la aceptación a las diversidades por orientación sexual<sup>6</sup>, se reconocen manifestaciones de homofobia y transfobia en las calles, los chistes populares y en los programas de recreación para el turismo, entre otros.

A pesar de los avances de Cuba en la igualdad de género, todavía falta percep-

ción sobre la violencia patriarcal. La construcción de género justifica formas de agresión sobre las mujeres, las niñas, los niños y sobre las personas que tienen una orientación sexual diferente a la heterosexual. Dada su alta frecuencia, la violencia intrafamiliar y psicológica ha sido una prioridad de las campañas sociales implementadas en el país en los últimos años.

### **La equidad, un principio de justicia social**

La equidad es la base de las políticas de acceso universal y gratuito de la población a los principales programas, bienes y servicios, lo cual ha contribuido al progreso de los grupos sociales más desventajados. No obstante, sistematizaciones realizadas por investigadoras de los temas de equidad “apuntan que en el contexto cubano se mantienen, se reconfiguran y se incrementan brechas de género, edad, color de la piel, territorio; y a la vez algunas manifiestan una preocupación por la desigualdad socio-clasista” (Colectivo de autores, 2017, p. 6). La magnitud y dispersión de las desigualdades en el país es un indicador de la importancia de la aplicación del enfoque de población, equidad y sostenibilidad en las políticas territoriales, así lo suscriben las recomendaciones de la guía metodológica para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) (Guzón, 2020); sin embargo, el ejercicio de planificar y transversalizar estas perspectivas requieren claridad conceptual y experiencia técnica.

<sup>6</sup> Un 77% de la población de 15 a 17 años considera que las personas que tienen relaciones sexuales con otras del mismo sexo deben tener iguales derechos que los demás, a diferencia del 23,3% de las que opinaron igual en la encuesta realizada en 1988-1989 (ENIG, 2016, p. 4).

¿Están preparados los servidores públicos para transversalizar los enfoques de población, equidad y sostenibilidad en la gestión del desarrollo local? ¿Qué capacidades y conocimientos se necesitan para impulsar un desarrollo inclusivo donde sea realidad cotidiana que “el socialismo significa igualdad de derechos y de oportunidades para todos los ciudadanos, no igualitarismo, y (...) el principio de que en la sociedad socialista cubana nadie quedará desamparado”? (*Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, aprobados en el 2011, p. 6, ratificados en 2017). Estos son dilemas que debe enfrentar la política de desarrollo territorial del país.

### **Relación entre equidad e igualdad**

La equidad y la igualdad son principios estrechamente relacionados, pero no significan lo mismo. La primera se asocia con imparcialidad en el acceso a las oportunidades, mientras que la segunda tiene que ver con el reconocimiento social y legal de derechos y el ejercicio de poder. La equidad significa la igualdad de oportunidades para todos y todas en la sociedad, se concreta como una igualdad orientada por las diferencias, no cualquier diferencia, sino las que están vinculadas a desigualdades; se trata de enfrentar la desigualdad, no las diferencias. De ahí que el enfoque de equidad en el desarrollo implica favorecer la igualdad de derechos, de oportunidades, de acceso, de trato y de beneficios de las personas, los grupos y las zonas con desventajas sociales.

Las desigualdades se expresan de múltiples formas y no afectan a todos del mismo modo, por lo cual se requiere priorizar a las personas y los grupos en los que confluyen varias formas de injusticia, ligadas a las diferentes esferas de igualdad y a las distintas identidades y condiciones de vida. Es decir, no sufren el mismo grado de desventajas los adultos mayores jubilados que residen en zonas con facilidades de movilidad y en casas en buen estado, que adultos asistenciados de zonas apartadas y cuyas viviendas están en mal estado. Asimismo, son condiciones diferentes las que vive una madre adolescente soltera blanca, con apoyo de una familia económicamente activa, que otra madre adolescente negra, proveniente de una familia con muy pocos recursos económicos, entre otros ejemplos donde se cruzan o interseccionan variables de desigualdad.

Aplicar el principio de equidad para superar las desventajas implica tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales, es decir, tener en cuenta las diferencias de circunstancias, de oportunidades y de condiciones previas que presentan las personas para acceder a los servicios universales y a la distribución de recursos. Un ejemplo es la aplicación de la política de subsidiar personas y no productos, implementada en el país a través del ordenamiento monetario.

Para aplicar el principio de equidad social es necesario conocer los puntos de partida de las personas para acceder a las oportuni-

dades que pueden ofrecer los programas y proyectos de desarrollo. No es simplemente una cuestión de planificación del desarrollo ni de recursos financieros, sino de voluntad política, sensibilidad y atención a las causas y las condiciones económicas, sociales y ambientales que generan vulnerabilidades. Así, por ejemplo, las políticas dirigidas al desarrollo de la infancia y la juventud, si bien son universales, tienen que implementar medidas para asistir a las familias en condición de pobreza. También deben estar alertas para evitar que algunos servicios públicos agudicen estos problemas, por ejemplo, exigencias de determinado tipo de medias para los niños y las niñas en la escuela, las cuales, al no poder ser cumplidas, pueden ser motivo de burlas y deserción escolar. De igual modo, el envejecimiento de la población impone múltiples retos a las políticas y programas que debieran desarrollarse en las localidades; en este sentido la mirada particular a las personas y grupos desprotegidos y la búsqueda de fuentes que financien su atención debieran ser prioridad en las proyecciones del desarrollo local. Si las políticas locales no tienen en cuenta la complejidad de la diversidad poblacional, sus resultados no contribuirán a la equidad social anhelada.

### **El enfoque de equidad en la planificación del desarrollo local**

Todo proceso de desarrollo, anclado en principios sociales de justicia y solidaridad, tiene como premisas la disminución de las

brechas de equidad; si estas no se atienden es posible que el proceso en vez de superar las inequidades, las intensifique. Ello requiere anticipar el efecto que pueden tener las intervenciones de desarrollo en las relaciones sociales, particularmente entre las mujeres y los hombres. Es necesario realizar este análisis antes de que se tomen decisiones importantes en relación con las políticas locales, los programas, proyectos, acciones y la distribución de los recursos.

La caracterización sociodemográfica que realiza el equipo técnico en el diseño de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) constituye un instrumento que facilita el conocimiento de la diversidad de la población del territorio; sin embargo, la tendencia a homogeneizar el análisis general de datos como el sexo, la edad y la ocupación no descubre las complejidades del tejido social donde están presentes las discriminaciones y las desventajas sociales. Para una investigación más profunda son muy útiles las informaciones que aportan estudios sociodemográficos realizados por el observatorio municipal de población, la aplicación de los grupos focales<sup>7</sup> y los datos suministrados por delegados y presidentes de los Consejos Populares. Mientras más detallado sea el análisis de las diferencias de la población del municipio, habrá mayores posibilidades de identificar las vulnerabilidades, insumo

<sup>7</sup> Herramienta que asume el CEDEL para indagar en los criterios de diversos grupos de población acerca de las percepciones y propuestas para incorporar a la EDM.

importante para planificar las acciones específicas para sortear las desventajas que limitan el aprovechamiento de las oportunidades existentes.

Tanto el gobierno como el equipo técnico encargado de formular la propuesta de EDM debe garantizar que los principios de equidad estén presentes en todo su quehacer, teórica y metodológicamente, desde los fundamentos, las líneas estratégicas, las políticas, los programas, los proyectos, las acciones de desarrollo, hasta los indicadores que evalúan su estado. Analizar las causas y consecuencias de todas las discriminaciones, comprender su magnitud e implicaciones y sopesar el reto que ellas representan en el perfeccionamiento de las políticas y los procesos de desarrollo local es imprescindible en la planificación. A ello pueden contribuir las capacitaciones de los Centros Universitarios Municipales (CUM) y otros especialistas en estos temas. Corresponde a la dirección del gobierno coordinar la realización de estos espacios procurando la participación de todos los miembros del equipo técnico y de otros funcionarios responsables del seguimiento y monitoreo de la implementación de la EDM.

La sostenibilidad de los cambios que introducen los proyectos de desarrollo está muy relacionada con la transversalización de los enfoques de población, equidad y sostenibilidad.

En resumen, la inclusión de estos enfoques permite:

- Reconocer la existencia de brechas de igualdad en el municipio y los factores que influyen en ellas;
- identificar las personas, los grupos poblacionales y las zonas con vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales;
- tomar en cuenta los diferentes puntos de partida que tienen las personas y los grupos sociales para acceder a las oportunidades y beneficiarse con el desarrollo;
- visualizar oportunidades para el desarrollo que pueden impulsarse con la participación de personas vulnerables;
- impulsar iniciativas en los proyectos y acciones de desarrollo para contrarrestar o, al menos, atenuar las desventajas sociales, con el propósito de que no se reproduzcan y/o profundicen las brechas existentes.

Un desarrollo local inclusivo, para atender las diversas vulnerabilidades, requiere un contexto de articulación entre directivos municipales, comunitarios y la población y demanda un fuerte vínculo intersectorial e interinstitucional, en la búsqueda de alternativas para integrar acciones con una adecuada interrelación entre el desarrollo económico y social.

### Referencias bibliográficas

- Águila, Y., Hernández, V.E. y Hernández, V.H. (2016). Las consecuencias de la violencia de género para la salud y formación de los adolescentes. *Rev. Med. Electrón*, Matanzas, 38(5), 697-710. Recuperado de <https://scielo.sld>.

- cu/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S1684-18242016000500005&lng=es&nrm=iso
- Álvarez, M. (2015) *Enfoque de género en el análisis de la encuesta MICS-Cuba, 2014*. Federación de Mujeres Cubanas-UNICEF [manuscrito no publicado].
- Centro de Estudios de la Mujer (CEM) y Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE) (2016). *Encuesta Nacional de Igualdad de Género*. Recuperado de <http://www.revistaccuba.cu>
- Colectivo de autores (2017). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo local y comunitario con enfoque de equidad*. La Habana: Editorial UH.
- Díaz, M. y Pestana, M. (2017). *Rompiendo el silencio. Una teleserie cubana. Guía metodológica para el análisis y reflexión grupal sobre la violencia contra las mujeres y las niñas*. La Habana: Centro Oscar Arnulfo Romero (OAR).
- Domínguez, M.I. et al. (2017). Imaginarios juveniles acerca de la violencia contra las mujeres. *Compendio de resultados 1983-2018. Aniversario XXXV. Resultados Grupo de Estudios sobre Juventud*. La Habana: Ed. CIPS.
- Espina, M. (2008). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.
- González, I. (2018). *Nuevos datos avalan lucha contra violencia sexista en Cuba*. Recuperado de <https://www.ipscuba.net/genero/nuevos-datos-avalan-lucha-contra-violencia-sexista-en-cuba/>
- Guzón, A. (2020). Guía para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal. *Catastrito de herramientas para el desarrollo local 2*. La Habana: CEDEL, 9-25.
- Hooks, B. (2017). *El feminismo es para todo el mundo*. Madrid: Ed. Mapas.
- Íñiguez, L. y Pérez, O. (2005). *Heterogeneidad social en la Cuba actual*. La Habana: Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano; Centro de Estudios Demográficos.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2019). *Anuario Estadístico de Cuba*. Recuperado de <http://www.onei.gob.cu>
- PCC (2017). *VII Congreso del PCC. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. Recuperado de <http://www.tsp.gob.cu>
- Presidencia de la República (2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 14. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu>
- Vasallo, N. (2017). Género e investigación. Obstáculos, avances y desafíos en Cuba. *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 159-171.
- Zabala, M.C. (2015). Desafíos para la equidad social en Cuba. Razones para un debate. *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1-13.

# TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN EL DESARROLLO LOCAL. CATEGORÍAS E INDICADORES PARA SU ABORDAJE

Suset Piñeiro Coronado

Jefa del Departamento de Gestión Sociocultural para el Desarrollo,  
Universidad Agraria de La Habana

Yaima Alfonso Sardiñas

Vicedecana de Formación del Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas,  
Universidad Agraria de La Habana

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Género y desarrollo, dos temas recurrentes en los debates que se produjeron entre académicos, educadores populares y ONG durante el Decenio de la Mujer proclamado por la ONU (1975-1985), aportaron luces a la comprensión de las perspectivas “Mujer en Desarrollo (MED)” y “Género en desarrollo (GED)”, implementadas en los proyectos comunitarios de la época. Los defensores del primer enfoque respaldaban la importancia de las mujeres como fuerza de trabajo para el éxito del proyecto y para mejorar las condiciones de vida de ellas y de sus familias por la vía del ingreso económico; mientras que, para los partidarios de Género en Desarrollo (GED), lo más importante era aprovechar en el proyecto, los aportes culturales que las mujeres pueden hacer, desde sus conocimientos y experiencias específicas, a la par de atender las desigualdades en las relaciones entre hombres y mujeres. Tal vez el elemento común en los debates que se produjeron entonces, fue el reconocimiento

de las condiciones y necesidades diferentes entre las mujeres y los hombres, diferencias que es imprescindible atender para lograr la participación de las mujeres en el desarrollo.

Actualmente en muchos de los discursos que defienden la necesidad de incorporar a las mujeres en programas de desarrollo, coexisten los dos enfoques. Los proyectos con perspectiva MED hacen de su centro el trabajo con las mujeres; enfatizan y atienden las necesidades específicas de estas para mejorar su condición de vida. Al dirigir su atención a la satisfacción de necesidades tales como el empleo, la capacitación, los servicios, la vivienda, el crédito, entre otras, se pretende equiparar las oportunidades de acceder y participar en el desarrollo. El enfoque GED, al propio tiempo que reconoce las desigualdades por condición de género, que deben ser atendidas para incrementar las oportunidades de participación de las mujeres en el desarrollo, focaliza las desigualdades presentes en las relaciones de poder

y hace énfasis en las acciones necesarias para promover cambios en la subjetividad de todas las personas involucradas en el desarrollo. Esta perspectiva es más abarcadora porque permite ubicar la variable género en la comprensión del conjunto de relaciones sociales que se expresan en la comunidad y sobre las cuales actúa el proyecto (Hernández, 2008).

Sea uno u otro en enfoque, no hay dudas que la introducción de la perspectiva de género en los análisis de la sociedad ha permitido una comprensión más profunda de las relaciones entre las mujeres y los hombres e identificar las posiciones que ocupan en diferentes sociedades y culturas. Su incorporación visibiliza la existencia de discriminaciones y desigualdades en el trato y en el acceso a las oportunidades, condiciones históricamente desventajosas para ellas, en el ámbito familiar, laboral, comunitario y social.

Por su parte, los conceptos patriarcado y relaciones de poder, aportados por las Ciencias Sociales, han contribuido a la comprensión del significado de la igualdad como un derecho consustancial al desarrollo humano y a todos los procesos sociales donde las personas se insertan; su uso constituye un abordaje importante para desmontar en la práctica el sistema de patrones culturales que perpetúa la superioridad del género masculino sobre el femenino.

En Cuba, una de las primeras medidas de la Revolución para cambiar la situación de subordinación en que se encontraban las mujeres, fue la unificación de las orga-

nizaciones existentes, en la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), creada con la misión de potenciar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y generar estrategias y mecanismos para reducir su discriminación. Desde entonces comenzó el camino de cambios, acompañados de nuevas leyes y regulaciones<sup>1</sup> con impactos a nivel del imaginario social, en las actitudes y aptitudes de las mujeres, en las producciones culturales y puestas en escenas, a partir de la participación de la mujer en la vida social con nuevos roles y funciones; no obstante, la equidad de género sigue constituyendo un reto para nuestro país.

### **La transversalización de género en el desarrollo local**

Transversalizar esta perspectiva significa mirar con lupa la realidad y analizar las diferencias entre los hombres y las mujeres, y al interior de cada uno de los géneros (intragénero), para identificar los obstáculos que dan lugar a desventajas y desigualdad de las personas en el acceso a las oportunidades del desarrollo. Requiere prestar atención constante a la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas, estrategias e intervenciones de desarrollo, de manera que se planifiquen acciones que contribuyan a la igualdad de derechos, y a las posibilidades reales, en la participación de ellas en las oportunidades. No significa únicamente

<sup>1</sup> Constitución del 2019, Ley de maternidad, Código de Familia, Código del Trabajo y Programa de Adelanto de las Mujeres.

que las mujeres participen en un programa de desarrollo previamente establecido, solo para su empoderamiento y mejoramiento de las condiciones, pretende asegurar que tanto las mujeres como los hombres participen en la definición de objetivos y en la planificación, de manera que el desarrollo cumpla con las prioridades y las necesidades de ambos y procure incidir en el cambio de las relaciones de poder a favor de la igualdad.

Este enfoque debe contemplar la identificación o diagnóstico de la realidad en la situación de partida, la formulación de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), su implementación, el seguimiento y la evaluación. Los resultados del análisis deben conducir a trazar políticas públicas locales, programas, proyectos y acciones que contribuyan a saldar brechas en la igualdad.

Favorecer la participación activa de los diferentes grupos poblacionales facilita una determinación más certera de las prioridades, de modo que las proyecciones municipales encarnen las necesidades, intereses y expectativas colectivas: de las comunidades y de los diferentes grupos poblacionales. Integrar en la práctica política la participación ciudadana en el poder popular, requiere protagonismo de los actores locales y una gestión pública que incorpore equidad social, donde la perspectiva de género sea un eje transversal a seguir y defender en todos los espacios de actuación ciudadana y política.

En el contexto actual de cambios en el modelo económico y social, donde el territorio y los municipios ocupan un lugar des-

tacado en las políticas de desarrollo como nación, transversalizar la perspectiva de género en el ámbito local constituye un imperativo para cumplir los objetivos y las medidas para el avance de la igualdad de género.

### **Categorías para el análisis de género**

Estudios cualitativos de la incorporación de la perspectiva de género en proyectos macro, como el Proyecto de Innovación Agropecuaria Local (PIAL) y también en los niveles territoriales y comunitarios, han aplicado, han contextualizado y han ampliado contenidos y categorías para el análisis de género en Cuba (Hernández, 2008). Una sistematización de los talleres realizados en PIAL propone las siguientes categorías:

*División sexual del trabajo.* Es el punto de partida para identificar las diferencias entre las actividades y tareas que desempeñan las mujeres y los hombres. Expresa numéricamente todas las actividades y tareas que se realizan, desagregadas por sexo; ofrece información sobre quiénes son las personas encargadas de las actividades, de la cantidad de tiempo que se invierte, así como de los ingresos que generan.

El análisis de estos datos ayuda a identificar: cargas desiguales de trabajo, de tiempos y de accesos a niveles de ingreso, así como permite contar con una base para continuar profundizando en las capacidades requeridas para acceder a los empleos con más alta remuneración en el lugar que se aplica el análisis.



*Roles de género en el hogar, el espacio laboral y la comunidad.* Identifica las funciones que desempeñan todas las personas que se encuentran en el espacio en que se realiza el análisis. Se basa en indicadores cualitativos que, partiendo de la división sexual del trabajo, indagan en el significado de las funciones que realizan los hombres y las mujeres. Permite identificar la reproducción de roles tradicionales o si se están generando cambios en este sentido.

Se reconocen tres tipos de roles de género: reproductivo, productivo y comunitario. En el rol reproductivo se ubican las tareas domésticas, las responsabilidades en la crianza y educación de niños, niñas y adolescentes y todas las labores de cuidado de familiares. Rara vez se le considera “trabajo real”, por lo cual no es remunerado a pesar de ser tareas necesarias para el sostenimiento de la economía y la sociedad en general; en muchas familias este rol se encuentra bajo la responsabilidad de mujeres y niñas, aun cuando ellas estén realizando simultáneamente el rol productivo.

En este rol se encuentran las actividades de producción de bienes y servicios, estatales, privadas o de iniciativas independientes que generan ingresos. También se incluyen las actividades que contribuyen al ahorro de la economía familiar. Por ejemplo, pintar su casa y arreglar equipos de su hogar, coser el vestuario de su familia, entre otras.

El rol comunitario (en algunos proyectos lo asocian a actividades socioculturales), son tareas que se realizan en la esfera pú-

blica, de interés comunitario. En Cuba son, por lo general, tareas voluntarias e implican dedicar tiempo para participar en actividades importantes para la organización y el desarrollo de la comunidad.

*Acceso y control sobre los recursos y beneficios.* El acceso se refiere a la capacidad para usar un recurso (natural/material) o participar de un beneficio, y el control, a la capacidad de determinar el modo en que se va a usar el recurso y la forma en que se van a utilizar los beneficios de su uso, es decir, tomar todas las decisiones sobre el recurso en cuestión.

El resultado del análisis de esta categoría ofrece información sobre: el tipo de recursos que poseen según el género (terrenos, casa, autos, cuentas bancarias, herramientas, equipos del hogar, etc.); la disponibilidad de acceso a los mercados (como compradores o vendedores), la disponibilidad y acceso a recursos socioculturales (información, educación, capacitación, entrenamiento, etc.) y la atención a los recursos humanos (cargos directivos y administrativos, fuerza laboral, habilidades, etc.).

*Necesidades prácticas.* Se relacionan con necesidades cotidianas, con condiciones de vida, tales como, contar con alimentos, vestuario, vivienda e ingresos mediante empleo u otras iniciativas económicas. Son fácilmente identificables y medibles, específicas de un grupo, quiere decir, dependen de los modos de vida, del contexto, de los patrones culturales de las personas e identifican a ese grupo específico. La salida

puede estar en el suministro de recursos y servicios, las mujeres como beneficiarias mejoran las condiciones de vida, aunque, por lo general, su solución no altera los roles de género.

*Intereses estratégicos.* Son las acciones que se realizan para cambiar la posición de desventaja de las mujeres; están vinculados con la subordinación, discriminación y desigualdad de accesos. Son comunes entre grupos de mujeres, más difíciles de identificar y medir. Sus satisfacciones tienden a ser a largo plazo.

La calificación y recalificación para que accedan a empleos mejor remunerados y/o ofrecerles oficios no tradicionales para su género que son más valorizados socialmente, son acciones que apuntan al interés de género. Un ejemplo contrario se constató en un estudio realizado en cooperativas lecheras de un municipio cubano, donde los estereotipos sexistas funcionaban como censura y no se concebía que mujeres dispuestas, ocuparan plaza de ordeñadora del ganado mayor, con lo cual se vetaba la posibilidad de obtener mayores ingresos que el que devenían por atender al ganado menor y la limpieza de utensilios de las vaquerías (Hernández y Romero, 2014).

*Condición y posición.* La condición se refiere a las circunstancias concretas de vida, a las situaciones materiales y su esfera de experiencia inmediata; y la posición alude a la desigual ubicación social, política, económica y cultural de las mujeres respecto a los hombres en un contexto determinado.

La condición implica la obtención de ingresos y se relaciona con las necesidades prácticas, mientras la posición, con los intereses estratégicos, se refiere a la eliminación de discriminaciones en acceso y control a recursos económicos, la valoración económica del trabajo, igualdad profesional y salarial, independencia económica, mayor acceso al ámbito público y a la toma de decisiones, erradicación de la violencia de género.

*Niveles de participación.* Se refiere al tipo de participación de mujeres y hombres como agentes de cambio y beneficiarios en los diversos escenarios; cómo planifican, implementan, evalúan las soluciones a los problemas y son responsables de las actividades de desarrollo desde cada posición; quiénes desempeñan actividades planeadas por otros (constituyen mano de obra, asisten a seminarios) y reciben beneficios (asistencia, materiales, servicios); cuáles son las decisiones tomadas en función del desarrollo local, tanto por mujeres como por hombres, y a qué escala se realiza esta participación. Es necesario visibilizar acciones de desarrollo donde se crean las condiciones para que mujeres y hombres puedan plantear sus problemas y necesidades, lo cual permite la sostenibilidad de género y contribuye al empoderamiento de las mujeres.

*Empoderamiento femenino.* Son acciones que se realizan para incrementar capacidades de las mujeres, pueden ser para mejorar el acceso a empleos, los ingresos, desarrollar conciencia de género y salir del

ciclo de la violencia. Contribuyen a elevar la autoestima, implican bienestar, control, acceso, concientización y participación en todos los espacios de socialización.

### **Preguntas que puedan aportar a una primera mirada a la situación de género en el municipio:**

- ¿Cómo la implementación de las políticas públicas, programas y proyectos impactan las relaciones de género en el municipio? ¿Han mejorado las condiciones de vida de las mujeres en relación con la de los hombres?
- ¿Cuál es la proporción de hombres y mujeres en los cargos de dirección a nivel de municipio, empresas, cooperativas, instituciones y organizaciones en las comunidades y a nivel local?
- ¿Qué labores realizan hombres y mujeres en el hogar, en la comunidad o en organizaciones e instituciones municipales?
- ¿Qué nivel de satisfacción personal tienen las mujeres (autoestima y confianza) en relación al resultado de su trabajo?
- ¿Quiénes son las personas o los grupos más susceptibles al cambio?
- ¿Qué mecanismos e instituciones del municipio han favorecido el acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a las oportunidades que se ofrecen para el bienestar social y la calidad de vida?
- ¿Mujeres y grupos vulnerables reconocen que existen mecanismos institu-

cionales que garantizan oportunidades para ellos?

- ¿Cuán sensible son las instituciones u organizaciones municipales a las necesidades de género?

### **Indicadores de género**

Una de las actividades de investigación más complejas en los estudios de género es la definición de los indicadores para visibilizar y evaluar los obstáculos que se enfrentan para alcanzar equidad en las oportunidades, el acceso y la distribución de los recursos.

Los indicadores de género son herramientas que sirven para medir la situación de las mujeres en comparación con la de los hombres en distintas esferas de la vida de las personas, relacionadas con la igualdad de género (CEPAL, 2010). Se definen acorde a la situación concreta existente en el territorio y a los aspectos de interés a profundizar en el estudio.

Son la clave sobre la cual es posible aproximarse a la realidad sobre la condición de las mujeres. Las estadísticas de género son, por lo tanto, la mejor manera para trazar una ruta hacia un mundo igualitario para mujeres y hombres. La formulación del indicador debe contar con una base teórica que lo sustente, que sea lógico desde una perspectiva de género, para que permita reflejar y definir las diferencias y sesgos derivados de las condiciones de los hombres y las mujeres (Guzmán, 2017).

La formulación de indicadores que midan la perspectiva de género a nivel social,

deben ser coherentes con los objetivos de las políticas, programas o proyectos y deben permitir la medición de las metas propuestas. En este sentido, los indicadores deben estar desagregados por sexo para obtener una mayor percepción de la realidad e ir construyendo políticas y propuestas de desarrollo en correspondencia con los datos obtenidos y poder minimizar las brechas existentes.

Los indicadores de género son la manera de medir si la transversalización de la perspectiva de género está siendo efectiva en la implementación de la estrategia de desarrollo municipal. El monitoreo permite percibir los avances en el cumplimiento de los objetivos y prevenir tempranamente algún fallo, sobre todo si en la fase de implementación los resultados no sean los previstos; entonces es posible realizar los ajustes necesarios y lograr en gran medida una implementación efectiva en la reducción de brechas.

Los indicadores de género se construyen a partir de estadística de género, la cual según Guzmán (2017) posee tres características principales:

1. Todas las estadísticas sobre individuos deben ser recogidas, recopiladas y presentadas, desglosadas por sexo.
2. Todas las variables y las características deben ser analizadas y presentadas según el sexo, como una primaria y general clasificación.
3. Deben hacerse particulares esfuerzos para identificar las cuestiones

de género y garantizar que los datos que las abordan se sistematicen y se pongan a disposición del público.

En Cuba existe un sistema de estadísticas, con oficinas en todos los municipios, para la recepción y procesamiento de informaciones, útiles al seguimiento de la igualdad de género que, entre otros, recoge los siguientes datos:

- Porcentaje de mujeres y hombres en actividades productivas.
- Porcentaje de hombres y mujeres según capacidad para generar ingresos.
- Porcentaje de mujeres y hombres que emigran frecuentemente dentro del territorio nacional.
- Porcentaje de hombres y mujeres que participan en reuniones de barrio y se sienten parte de los acuerdos que se toman en estas (por ejemplo, rendición de cuentas).
- Porcentaje de mujeres y hombres que ocupan cargos administrativos o directivos en instituciones y organizaciones municipales.
- Porcentaje de mujeres y hombres que son graduados del nivel superior y que ocupan plazas en instituciones municipales acorde con su nivel.
- Porcentaje de hombres y mujeres que trabajan en el sector cuentapropista.

Con la creación del observatorio para el tema, dispuesto en el Decreto Presidencial

198/2021, es ineludible que se incorporen indicadores de género, desagregando por sexo un mayor número de datos, desde el trabajo de todos los ministerios, instituciones y organizaciones. Esto representa una nueva oportunidad para evaluar el avance de las mujeres en el municipio.

Con el interés de proponer indicadores cuantitativos que puedan servir de base para analizar la situación de género en comunidades donde actúan proyectos de cooperación internacional, se han indagado y se tomaron en consideración datos desagregados por sexo, que han sido muy importantes en el objetivo de transversalización propuesto.

En investigaciones y experiencias relacionadas con PIAL se ha sistematizado:

- Porcentaje de hombres y mujeres que trabajan en el sector agropecuario.
- Porcentaje de mujeres y hombres que integran la junta directiva de las cooperativas.
- Porcentaje de mujeres (productoras y asociadas) respecto a la cantidad de hombres (productores y asociados) a las cooperativas.
- Ingreso de las mujeres a la economía familiar en relación con el salario de los hombres.
- Porcentaje de iniciativas económicas en los escenarios seleccionados lideradas por mujeres y hombres.
- Porcentaje de mujeres y hombres, participantes en cursos de capacitación,

eventos de desarrollo de capacidades de liderazgo, eventos de socialización de experiencias y buenas prácticas.

A partir de investigaciones realizadas desde la carrera de Estudios Socioculturales en Mayabeque se ha diagnosticado:

- Porcentaje de mujeres y hombres que reconocen la igualdad entre géneros como meta en todos los espacios de la vida social (familia, grupos, trabajo, comunidad, instituciones).
- Porcentaje de mujeres y hombres que asumen responsabilidad en la ejecución de actividades sociales.
- Porcentaje de mujeres y hombres con participación en la toma de decisiones a nivel local.
- Cantidad de mujeres y hombres que tienen liderazgo a nivel comunitario o que representan a la comunidad a nivel de administración pública.
- Cantidad de mujeres y hombres con cargos administrativos en empresas e instituciones del territorio.

El análisis de estos datos en PIAL, PADIT<sup>2</sup>, PROSAM<sup>3</sup>, FORSAT<sup>4</sup>, entre otros, donde se ha insertado y evaluado la perspectiva de género

<sup>2</sup> Plataforma articulada de desarrollo integral territorial, apoyada por el PNUD.

<sup>3</sup> Proyecto de sostenibilidad alimentaria en los municipios, apoyado por OXFAM y CARE en Cuba.

<sup>4</sup> Proyecto de fortalecimiento del sistema de alerta temprana, apoyado por el PNUD.

como un eje transversal, evidencian brechas entre hombres y mujeres en la implementación de las políticas públicas. Las acciones implementadas han contribuido a contrarrestar las desigualdades detectadas en los territorios donde actúan estos proyectos.

Las brechas de género son resultado de los tratamientos discriminatorios dados al hombre y a la mujer a diferentes escalas; son consecuencia de la ideología patriarcal manifestada en la cultura, entendida como el patrón de valores, actitudes y comportamientos en las relaciones entre las personas, con arraigo en los imaginarios y representaciones sociales, todo lo cual afecta la igualdad en el desarrollo comunitario y local (Díaz-Tenorio, González y Coderch, 2018; Romero, Benítez y Miranda, 2018; Mujica, León y Medina, 2018; Munster y Fleitas, 2014). Tienen expresiones diversas, según características del contexto: si son zonas rurales o urbanas, de montaña, el llano o las costas, entre otras; se reproducen cuando no son tomadas en cuenta en las políticas públicas de desarrollo local, en los mecanismos de implementación y por falta de acción de los gobiernos locales.

Las brechas de género más frecuentemente identificadas en las publicaciones citadas son:

- Presencia de cultura patriarcal en las comunidades rurales.
- Insuficiente participación de las mujeres en las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias.

- Las mujeres tienen poca posesión de activos, a través de herencias y sucesiones.
- Se emplean principalmente en el sector estatal.
- Se insertan en los empleos menos valorados salarialmente.
- Tienen insuficiente participación en espacios de toma de decisiones a nivel territorial: Poder Popular, sistemas empresariales y organizaciones.
- Poseen poca participación en formas de propiedad o tenencia de la tierra.
- Poca aporte de las mujeres a la economía familiar en las comunidades rurales.
- Sobrecarga de roles tradicionales, como los domésticos, manualidades, elaboración de conservas y cría de ganado menor.
- Poca autonomía para decidir cómo debe comportarse socialmente y en espacios públicos.

Los esfuerzos del Estado cubano para erradicar las desigualdades entre mujeres y hombres han sido acompañados por aportes de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones que contribuyen, de manera proactiva, a esta causa. Existen muchos ejemplos de buenas prácticas que hoy constituyen un referente en el trabajo por la igualdad de género. Entre los más destacadas se encuentran:

- La Corte de mujeres, desarrollada en La Habana por el Grupo GALFISA del Instituto de Filosofía. Un espacio para

concientizar y visibilizar las principales afectaciones de las mujeres de Centro Habana en diferentes ámbitos de la vida.

- Taller de Paradigmas Emancipatorios, desarrollado por GALFISA y el Centro Memorial Dr. Martin Luther King Jr., un espacio para recuperar la perspectiva feminista dentro de las prácticas socialistas. Este evento trasciende la realidad nacional, pues convoca a feministas de países extranjeros y hacen un llamado a visualizar el proyecto socialista cubano desde una perspectiva incluyente y de equidad social.
- Propuesta del Sistema de Innovación Agropecuaria Local (SIAL) para la gobernanza local, desarrollado por el Proyecto de Innovación Agropecuaria Local (PIAL) de alcance nacional.
- Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres (PAM), adoptado por Cuba. El PAM intenta igualmente fomentar el debate acerca del tratamiento del papel de las mujeres a nivel público y doméstico en las familias, comunidades, medios de comunicación, organizaciones de masas, políticas, estudiantiles y centros laborales.
- Igualdad de Género para la Gestión con Calidad de la Seguridad Alimentaria (IGECSA), tiene como objetivo contribuir a la seguridad alimentaria disminuyendo las brechas de género, mediante la implementación de un sistema de gestión que promueve y reconoce nuevas prácticas laborales potenciado-

ras de relaciones más justas y equitativas entre hombres y mujeres, en entidades agropecuarias seleccionadas. Las organizaciones participantes son la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) y el Ministerio de la Agricultura (MINAG).

Las condiciones para avanzar en la igualdad de las mujeres están creadas, el contexto político lo favorece. Se ha demostrado que las desigualdades de género no se erradicar solo con la participación de las mujeres en la vida económica, política, cultural y social del país, sino que también se deben acompañar de acciones que impulsen cambios de actitudes y prácticas culturales en hombres y féminas. Para esta batalla es de gran valor la voluntad política de la máxima dirección del país, y la conciencia de que estas desigualdades frenan el desarrollo de las mujeres y los hombres dentro de la sociedad (Caram, 2014) y obstaculizan el desarrollo económico, político, social y familiar.

### Referencias bibliográficas

- Caram, T. (2014). Las mujeres cubanas entre avances y desafíos. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 2, 131-139.
- Centro de Estudios de la Mujer (CEM) y Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE) de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2016). *Encuesta Nacional de*

*Igualdad de Género*. Recuperado de <http://www.revistaccuba.cu>.

CEPAL (2010). *La igualdad de género*.

Recuperado de <http://www.cepal.org/cgi>

Díaz-Tenorio, M., González, L. y Coderch,

G. (2018). *Equidad de género y*

*transformación social. Experiencias*

*prácticas en el Occidente de Cuba*. La

Habana: Editorial de Ciencias Sociales,

50-72.

Fonseca, Y., Contreras, O. y Argote, E.

(2017). La mujer campesina cubana: el progresivo proceso de empoderamiento.

*Roca. Revista científico-educacional de la provincia Granma*, 13(3), 25-38.

Ministerio de Justicia (2016). Decreto Ley

No. 340 "Modificativo de Regímenes Especiales de Seguridad Social en

cuanto a la Protección a la Maternidad y

Decreto Ley No. 339 "De la maternidad

de la trabajadora". *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 7.

Guzmán, J. (2017). Los indicadores de

género. La ruta hacia la igualdad. *Revista*

*Internacional de Ciencias Sociales y*

*Humanidades*, XXVII (2), 133-147.

Hernández, C. (2008). El género en el

trabajo comunitario. *Selección de*

*lecturas de género*. La Habana: Editorial

Caminos, 597-605.

Hernández, C. y Romero, M. (2014).

*Diagnóstico de género para el proyecto*

*Bases Ambientales para la Seguridad*

*Alimentaria (BASAL)* [manuscrito no

publicado].

Ministerio de Justicia (2019). *Constitución*

*de la República de Cuba*. Recuperado

de <https://www.gacetaoficial.gob>.

[cu/es/constitucion-de-la-republica-](https://www.gacetaoficial.gob)

[de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-](https://www.gacetaoficial.gob)

[de-2019](https://www.gacetaoficial.gob)

Mujica, C., León, R. y Medina, I. (2018).

*Equidad de género en el sector rural:*

*una mirada en el municipio Aguada*

*de Pasajeros*. La Habana: Editorial de

Ciencias Sociales, 93-105.

Munster, B. y Fleitas, R. (2014). *Equidad*

*vs. inequidad de género en el sector*

*agropecuario en Cuba*. La Habana:

Editorial Ciencias Sociales.

Presidencia de la República (2021). *Gaceta*

*Oficial de la República de Cuba*, No. 14,

Extraordinaria. Recuperado de <https://>

[www.gacetaoficial.gob.cu](https://www.gacetaoficial.gob.cu)

Rodríguez, H.R. y Landini, F. (2016).

Experiencias y buenas prácticas de

equidad de género en el Programa

de Innovación Agropecuaria Local en

Granma, Cuba. *Revista de Psicología*

*Política*, 16(37), 335-347.

Romero, M.I., Benítez, B. y Miranda, S.

(2018). *Pensar y actuar en clave de*

*género: desafío para el desarrollo*

*agropecuario local*. La Habana: Editorial

de Ciencias Sociales, 317-342.

Tamayo, N. (2016). Inclusión para el

desarrollo. Reto de la administración

pública cubana actual. *Revista Estudios*

*del Desarrollo Social: Cuba y América*

*Latina*, 2, 44-50.



# TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO: UNA ADAPTACIÓN DE REFLEXIONES Y RECURSOS METODOLÓGICOS DE EXPERIENCIAS DE SUECIA

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

La integración de la perspectiva de género es una estrategia política para conseguir una sociedad más justa sobre la base de los principios de igualdad y voluntad política, expresadas en el Decreto Presidencial 198/2021; en él se establecen medidas de estricto cumplimiento para todas las instituciones estatales y privadas en el país. A tenor con lo dispuesto en el Decreto y en el anexo único, el Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, los gobiernos municipales han de garantizar la creación de comités de género en todas las instituciones y organizaciones del territorio, estructura encargada de garantizar la perspectiva de igualdad de género en el proceso de gestión pública: desde su planeación, la formulación de políticas locales, los programas, proyectos y todas las acciones, hasta la evaluación, el seguimiento y el monitoreo de los resultados.

Aun cuando se ha progresado en la ruptura del mito que asocia los asuntos de género solo a las mujeres, todavía en los espacios de reflexión y capacitación sobre el tema son mujeres quienes más participan; por ello es conveniente dirigir la atención a la integración de hombres en los comités

de género; lógicamente, estos tienen que estar sensibilizados con las desigualdades existentes y tener disposición para recibir y dar capacitación en el uso de herramientas que facilitan la transversalización de este enfoque.

Para avanzar en tal propósito, es indispensable reflexionar sobre las implicaciones de las desigualdades y de lo que el municipio puede ganar al incorporar esta perspectiva, para un desarrollo local inclusivo y socialmente sostenible; el desconocimiento de este tema conducen, en algunos casos, a sobrestimar la escasez de recursos, métodos y tiempo para emprender la tarea, a lo cual se suma la falta de conciencia y de voluntad de quienes piensan que las discriminaciones se erradicaron con las leyes y oportunidades creadas por la Revolución.

Con el objetivo de apoyar la preparación de los comités de género para enfrentar el desafío de transversalizar la perspectiva de igualdad de género en la gestión pública local, se pone a disposición del diplomado a servidores públicos, el presente texto, que constituye una adaptación a las condiciones cubanas, de las reflexiones y propuestas metodológicas de expertas de Suecia. Los

originales pueden ser consultados en el repositorio del curso.

Una de las primeras cuestiones recomendadas es entender qué gana el municipio, qué necesita y qué condiciones se requieren para transversalizar la perspectiva de género en su quehacer cotidiano y en todo el proceso de planificación del desarrollo local, en cualquier área y a todos los niveles: municipal, Consejo Popular, circunscripción, barrio o asentamiento.

Una simple mirada a las estadísticas sobre la composición por sexo de la población cubana muestra que las mujeres y las niñas ocupan un poco más del 50%, por lo cual, si son tomadas en cuenta sus opiniones y necesidades, mejora la calidad de los servicios para todas y todos y las intervenciones de desarrollo son más eficaces al beneficiar a ambos géneros; así el gobierno municipal gana en la satisfacción de su población y en la confianza de su gestión.

De otra parte, para cumplir con eficacia las medidas establecidas en el Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, se necesita integrar sistemáticamente este enfoque en el trabajo. Para ello es indispensable la inclusión de los jefes y las jefas y el logro de tiempos, recursos y sinergias en el quehacer del municipio. También se precisa que las personas encargadas de impulsar la perspectiva de género estén capacitadas, cuenten con recursos metodológicos y sean perseverantes; cambiar la forma de pensar toma tiempo, y es importante hacer las mismas preguntas una y

otra vez para crear conciencia sobre este tema.

En resumen, para el éxito en los resultados se requiere que:

- Los representantes del gobierno entiendan y apliquen la perspectiva de género.
- Los miembros del Consejo de Administración promuevan activamente la equidad de género.
- Los funcionarios y servidores públicos comprendan y apliquen la equidad de género.

La disposición y el acuerdo de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) es el primer paso; de ser posible debiera acompañarse de una política pública local, que está amparada por las legislaciones nacionales, los planes que dan respuesta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Es una decisión basada en que la igualdad de género es un derecho humano y es fundamental para fortalecer una sociedad con igualdad social.

El acuerdo de la Asamblea debe dar una señal clara que la igualdad de género es una prioridad para todas las personas que integran el gobierno y la administración municipal, no es una tarea opcional que debe acometer una u otra institución de servicio; a partir de ahí el Consejo de Administración puede empezar a concretar qué significa esa decisión y los servidores públicos pueden empezar a elaborar planes de acción.

Esto es esencial para que sean sostenibles los resultados de las medidas planteadas en el Programa nacional para el adelanto de las mujeres y para que el trabajo por la igualdad de género no sea asunto de funcionarios o servidores públicos de manera aislada, sino sea implementado en todas las áreas y los procesos de los municipios.

Diferentes experiencias en municipios de Suecia para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles refieren que se necesita entender el espacio, desde una perspectiva de género, lo que implica una planificación abierta a la participación de mujeres, hombres, niños y niñas, adolescentes y personas de la tercera edad y con discapacidades; ello significa integrar las experiencias y necesidades de los diversos grupos poblacionales en el diseño, manejo

y gestión de la planificación urbana y, sobre todo, de los espacios públicos donde se reúne con frecuencia la población.

Estas experiencias aportan un grupo de preguntas válidas a tener en cuenta en el diseño, remodelación y uso de lugares públicos en los municipios cubanos, tal y como muestra el recuadro 3.1.

Realizar este tipo de análisis facilita la toma de medidas para garantizar que todas y todos puedan hacer uso equitativo de los espacios, entre ellas debe priorizarse:

- Que haya iluminación en todas las áreas para evitar el temor de algunas mujeres para transitar por esas áreas.
- Que débiles visuales y otras personas de edad avanzada puedan desplazarse con más facilidad.

**Recuadro 3.1-** Ejemplos de métodos para analizar un espacio público con una perspectiva de género

Si el propósito es crear un espacio público para todos, comience analizando el espacio desde una perspectiva de género para comprender cómo se utiliza, quién lo está utilizando, cuándo y para qué.

- ¿Quién está usando el espacio? ¿Quién no está utilizando el espacio? ¿Quién está en los espacios cercanos? ¿Quién pasa por el espacio?
- ¿Hay diferentes grupos meta presentes en diferentes momentos del día (mañana/día/noche)?
- ¿Quién está activo y usa todas las funciones del espacio? ¿Quién está pasivo, solo observando?
- ¿Cómo están utilizando el espacio las personas que viven cerca? ¿Qué tipo de actividades se están haciendo en ese espacio? ¿Existe una dimensión de género conectada al espacio?
- ¿Qué género usa el espacio con mayor frecuencia?
- ¿Hay alguna diferencia en la forma en que usan el espacio basado en el género y la edad? Si es así, ¿de qué manera?
- ¿A qué hora del día se usa el espacio?
- ¿Hay aspectos en o alrededor del espacio que podrían hacer que las niñas/mujeres se sientan más o menos bienvenidas?

- Que no haya barreras arquitectónicas, entre otras.

1 = No se hace – no se ha empezado

2 = Se hace en alguna medida – se empezó

3 = Se hace en gran medida – se ha llegado un trecho en el camino

4 = Se hace completamente – el trabajo está institucionalizado.

Asimismo, se propone una lista de comprobación (tabla 3.1), con algunas adaptaciones para Cuba, que puede funcionar como herramienta de autoevaluación del desarrollo de la perspectiva de género en las organizaciones e instituciones. La lista permite estimar hasta dónde ha avanzado una organización/administración municipal en el trabajo de transversalizar la perspectiva de género (ver la puntuación total) y permite una comparación a lo largo del tiempo. La organización califica cada paso de la siguiente manera:

En el repositorio pueden consultar también una guía de preguntas para evaluar la capacidad del municipio para integrar la perspectiva de género, útil para diagnosticar el estado inicial y fundamentar el acuerdo que se propone a la Asamblea. Aunque la aspiración es que todas las áreas del muni-

**Tabla 3.1- Herramienta de autoevaluación del desarrollo de la perspectiva de género**

Organización/administración municipal:	Puntuación anterior	Puntuación actual
Fecha:		
1. La Asamblea Municipal decide sobre la transversalización de género.		
2. El liderazgo del gobierno exige resultados del trabajo de la transversalización de género.		
3. Los altos directivos asumen la responsabilidad de la implementación de las decisiones de igualdad de género.		
4. El Consejo de Administración Municipal y la dirección del gobierno propician las condiciones para la capacitación y el aprendizaje.		
5. La perspectiva de igualdad de género es visible en toda la cadena de gestión, desde la gobernanza hasta el seguimiento.		
6. La Administración Municipal informa y analiza todas las estadísticas individuales basadas en el género.		
7. Los documentos que son base para la toma de decisiones incluyen, siempre que se puede, una descripción de las consecuencias para mujeres y hombres, niñas y niños.		
8. La organización municipal utiliza métodos para evaluar y mejorar el trabajo de género de manera sistemática.		
9. La incorporación de la perspectiva de género conduce a mejoras concretas y sostenibles.		
10. Existe el comité de género en la Administración Municipal y se promueve una cultura que respalda las mejoras sostenibles a largo plazo.		

**Suma total de puntos**

Fuente: SKL (s.f.). Guía municipal para la integración sistemática de género.

cipio transversalicen la igualdad de género y tengan una perspectiva interseccional<sup>1</sup> en toda la gestión pública, es aconsejable que se empiece por uno o dos problemas donde sea más evidente la desigualdad en el acceso, el uso o el trato que el servicio público brinda a hombres, mujeres, niños y niñas.

Dos ejemplos de transversalización de género en el ciclo de la gestión pública, desde la concepción del problema y hasta el seguimiento, evaluación y monitoreo, son los siguientes:

*Fase I. Planeación:* ¿Cuál es el problema?, ¿cuáles son sus causas? y ¿qué tipos de supuestos de género están presentes?

Ejemplo 1:

Problema: El aumento de la violencia sobre las mujeres en espacios públicos y privados.

Las causas pudieran ser: entornos inseguros, dependencia económica de las mujeres, entre otras.

Supuestos: Las mujeres tienen que obedecer a su pareja, ellas se lo buscan, hay que tratarlas con manos firmes, a algunas les gusta que le peguen, las mujeres no deberían salir solas a la calle, las mujeres son débiles y tienen dificultades para enfrentar al agresor, es mejor que las mujeres

se queden en la casa y los hombres salgan a la calle.

A partir de aquí se propone pensar en diferentes soluciones.

*Fase II. Formulación:* Identificar la magnitud del problema para decidir la envergadura de las soluciones. Para ello es útil revisar datos estadísticos desagregados por sexo, número de mujeres violentadas, tasas de hurtos desagregadas por género, tasa de homicidios, tipo de agresor, número de casos de violencia intrafamiliar reportados en hospitales o estaciones de policía, casos de mujeres violentadas reportadas a través de la línea de apoyo o de testimonios (no registrados en las estadísticas), investigaciones cualitativas realizadas sobre el tema en el municipio, entre otras.

A partir de lo anterior es muy importante definir claramente las metas y los indicadores para evaluar el problema en el municipio.

*Fase III. Implementación:* Se cuenta con el Decreto Presidencial 198/2021 y la estrategia integral cubana de prevención y atención a la violencia de género y a la violencia en el escenario familiar, las Casas de Orientación a la Mujer y la Familia en cada municipio y el Código Penal, los cuales constituyen elementos de apoyo para poner en práctica las soluciones.

*Fase IV. Evaluación, seguimiento y monitoreo:* Sobre la base de las metas e in-

<sup>1</sup> Es la mirada al conjunto de las características y condiciones por las cuales la sociedad discrimina a las personas. Se explica más ampliamente en otros materiales de apoyo al curso.

dicadores definidos en las fases I y II se deben evaluar los resultados para:

- Cerrar brechas
- Disminuir desigualdades

Ejemplo 2:

*Fase I. Planeación:* ¿Cuál es el problema?, ¿cuáles son sus causas? y ¿qué tipos de supuestos de género están presentes?

Problema: El aumento de accidentes de adolescentes varones en las calles.

Causas: Hay pocos espacios seguros de juego en el municipio, tales como canchas, terrenos de pelota, fútbol, patinaje, entre otros.

Supuestos: Es natural que los varones jueguen en la calle, las niñas y las adolescentes son más de la casa, ellas ayudan a su mamá en las tareas del hogar.

*Fase II. Formulación:* Identificar la magnitud del problema, las estadísticas desagregadas por sexo de los adolescentes, las zonas y horarios más recurrentes donde se han producido accidentes, qué juegos son los que más se practican en las calles, qué juegos fuera del hogar les gustarían a las niñas.

*Fase III. Implementación:* Esta información puede servir para argumentar un proyecto de construcción o adaptación de espacios en el municipio donde niñas, niños y adolescentes puedan jugar de

manera segura. Junto con esto se debe realizar una campaña de educación familiar, donde se debe la importancia del juego para niños y niñas, así como la educación de los varones en el deber de apoyar las tareas domésticas.

*Fase IV. Evaluación, seguimiento y monitoreo:* Es importante definir claramente las metas y los indicadores para evaluar el problema en el municipio.

Ejemplos de formulación de indicadores de género:

- La tasa de desempleo, si está en las estadísticas de modo general no ayuda a ver la situación que tiene cada género; sin embargo, si está desagregada se puede conocer si son las mujeres las que más necesitan empleos y, en consecuencia, se puede diseñar una política pública de generación de empleos que se otorgarán preferentemente a ellas. Un análisis de la interseccionalidad de esta tasa se puede hacer si, además, se desagrega por edades de la población en edad laboral y también por zonas (urbana, rural) o por Consejos Populares del municipio.
- La tasa de pobreza desagregada por género, por color de la piel y por zonas de residencia permite visibilizar la desigualdad entre hombres y mujeres y también posibilita cuantificar e identificar la interseccionalidad. Este análisis

aporta más elementos para elaborar políticas públicas dirigidas concretamente a las personas con mayor grado de necesidad de las medidas dirigidas a la igualdad de derechos, de oportunidades y posibilidades.

- Si son bajos los niveles de denuncia por parte de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, se supone que una causa es la alta dependencia económica de su pareja y las estadísticas muestran una baja participación de las mujeres en los empleos, se puede diseñar una política pública que atienda estas diferencias. Por ejemplo: Elevar la tasa de participación femenina en empleos estatales y privados en un 30% y aumentar los ingresos promedio de las mujeres en el municipio en un 20%. Las propuestas de indicadores serían: Porcentaje de nuevas mujeres incorporadas al empleo en determinado período, variación de los ingresos promedio de las mujeres, número de emprendimientos creados por mujeres en el municipio, tasa de empleo de las mujeres participantes en la intervención y número de casos de violencia reportados y/o conocidos a través de testimonios.

Para asegurar la transversalización de género en las actividades y proyectos municipales, las expertas de Suecia aportan el método de las 4R, que ha sido probado en experiencias de varios países. Estas se desarrollan en cuatro pasos:

*R1: Representación.* Se calcula cuántos hombres y mujeres hay involucrados.

*R2: Recursos.* ¿Cómo se distribuye el tiempo, el dinero, los espacios y otros recursos?

*R3: Realidad.* Es la evaluación y análisis de los datos obtenidos en los pasos 1 y 2 y describe las diferencias de términos y condiciones entre hombres y mujeres.

*R4: Realizar.* Supone la implementación de cambios directos y concretos para mejorar la igualdad.

Los dos primeros pasos son cuantitativos. Estos y el tercer paso del método responden a la pregunta: ¿Quién recibe qué, y en qué término y condiciones? El paso final formula los cambios estructurales necesarios para lograr la igualdad.

La pregunta general que debe resolverse mediante el método 4R es: ¿Cómo nos aseguramos de que los recursos asignados por el municipio estén disponibles para hombres y mujeres por igual, y sean utilizados por ellos?

¿Cómo aplicar la metodología 4R en municipios cubanos?

El gobierno municipal y el Consejo de Administración deben reconocer que existen diferencias en el acceso, el uso y las oportunidades que ofrecen algunos servicios públicos a las mujeres y a los hombres, y que esto constituye un obstáculo para

ambos. Es necesario contar con estadísticas desagregadas por sexo, y partir de investigaciones que indaguen en las causas de las insatisfacciones de mujeres, hombres, niñas y niños con los servicios.

A continuación, se muestra un ejemplo imaginario del uso de este método en un proyecto de la agricultura en un municipio de Cuba:

El proyecto se realiza en dos Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) del municipio, con éxitos en la aplicación de la agroecología; por ello el objetivo es incrementar la disponibilidad de productos orgánicos, en particular de viandas, vegetales y hortalizas, en los puestos de venta del municipio.

R1. ¿El proyecto es dirigido por un hombre o una mujer en el municipio? Revisar los datos estadísticos desagregado que tienen las CPA: porcentaje de cooperativistas y de hombres cooperativistas; número de mujeres y porcentaje que representan en la Junta Directiva de las cooperativas; número de mujeres presidentas y número de presidentes hombres. Verificar, además, si el proyecto incrementó o se propone aumentar empleos para cuántas mujeres que no son cooperativistas y comprobar cuántas prácticas agroecológicas son realizadas por mujeres y cuántas por hombres.

R2. ¿Quién (hombre o mujer) y cómo se distribuyeron entre los hombres y las mujeres los insumos del proyecto (implementos agrícolas, vestuario, calzado apropiado); ¿cuántas mujeres se beneficiaron y cuántos

hombres?; ¿a cuántas mujeres les sirvieron las tallas del vestuario y el calzado y a cuántos hombres?, ¿cuántas mujeres dividen el horario de trabajo para ir a su casa a preparar el almuerzo y realizar otras tareas domésticas y cuántos hombres comparten estos quehaceres?; ¿cuántas mujeres y cuántos hombres asistieron a capacitaciones sobre agroecología?

R3. Según las estadísticas nacionales, se supone que en las dos cooperativas del proyecto el número de mujeres cooperativistas es muy inferior al de los hombres, aun cuando existe un potencial grande de esposas e hijas de cooperativistas que solo trabajan en sus casas, sin recibir remuneración. Asimismo, es desproporcionada la representación de mujeres en las Juntas Directivas y, solo en algunos casos, las mujeres son presidentas de cooperativas. Una queja de las mujeres que trabajan en la agricultura es que las tallas del vestuario y el calzado no se corresponden en general con las que usan ellas. Con respecto a las prácticas agroecológicas, hay que observar si existen diferencias entre las que realizan ellas y ellos, analizar las causas y ver si esto influye en el pago que reciben o en la perpetuación de estereotipos de género en las labores agrícolas. En estudios de género realizados en el país se han constatado diferencias en el tipo y cantidad de prácticas agroecológicas realizadas las mujeres con respecto a los hombres, dado esencialmente porque ellos son más convocados y asisten más a los espacios de capacitación en el uso de esas tecnologías.



R4. Es el momento de formular medidas para transversalizar el género en la implementación del proyecto o, si ya está en ejecución, evaluar hasta qué grado sus acciones contribuyen a la igualdad. Si el proyecto es transversalizado con la perspectiva de género debe incrementar empleos favoreciendo que sean ocupados por mujeres y garantizar que se creen condiciones de servicios con privacidad que satisfagan las necesidades específicas de las mujeres. Así se puede aumentar el porcentaje de féminas que reciben, además de la remuneración, los beneficios por ser cooperativistas. Respecto a la toma de decisiones en general del proyecto, se debe crear un equipo o un grupo gestor integrado por hombres y mujeres de las cooperativas, lo cual favorece la toma de decisiones colectivas que representen los intereses de ambos grupos. Con respecto a las tallas apropiadas para ellas, se deben diagnosticar las necesidades antes de hacer la inversión y/o prever, al menos para el vestuario, que un taller local pueda hacer las adaptaciones necesarias. Otra de las medidas es crear espacios de capacitación de prácticas agroecológicas, que se realicen en horarios convenientes para las mujeres y lo más cercano posible a los espacios donde ellas trabajan, para así garantizar su participación. Junto con las medidas anteriores, también es importante prever espacios colectivos de la cooperativa, tales como las asambleas de socios para difundir mensajes que estimulen la re-

flexión sobre las desigualdades de género que provocan las excesivas cargas de trabajo de las mujeres, quienes poseen dos y hasta tres jornadas laborales.

## Conclusiones

El patriarcado es un sistema de dominación que sostiene desigualdades de género, arraigadas en la cultura occidental; sin embargo, las condiciones históricas y socioeconómicas concretas en que se desarrollan los hombres y las mujeres de cada época y país condicionan expresiones diferentes en las relaciones de poder. Por ello la interpretación de los métodos aquí expuestos puede variar de una realidad a otra. De ahí que su puesta en práctica en los municipios cubanos demanda una certera contextualización.

La igualdad entre hombres y mujeres es todavía una meta que requiere actualización, e implica un trabajo permanente con mucho compromiso, desde los jefes hasta quien ocupe el más sencillo puesto en el servicio público. Para ello es esencial la capacitación de los tomadores de decisiones y del comité de género, como estructura responsable de impulsarlo y darle seguimiento. En este sentido el Decreto Presidencial 198/2021 constituye el horizonte hacia el cual debemos avanzar en la igualdad de género y la equidad social en el país.

## Referencias bibliográficas

Acosta, C. (2021). *Método 4R. Ejemplos de experiencias en Suecia*. Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Acosta, C. (2021). *Términos importantes.*

*Trabajo para la igualdad municipal.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Asociación Sueca de Autoridades Locales y

Regionales (2021). *Igualdad sostenible.*

*Una película sobre la integración de la perspectiva de género en la práctica.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Fredrik, J. (2020). *Una guía al método 4R.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org).

Hasselblad, F. (2021). *Igualdad de género y*

*misión del servidor público.* Recuperado

de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Hasselblad, F. (2021). *Igualdad e género.*

*Recomendaciones y guías para el éxito.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Hasselblad, F. (2021). *Igualdad de*

*género. Transversalización de género.*

Parte 1 de la misión del servidor

público. Recuperado de [www.Gem-](http://www.Gem-Cuba.org)

[Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Nordic Consulting Group (s.f.). *Capacidad*

*de integrar la perspectiva de género.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Patiño, M. (2021). *¿Qué gana el municipio*

*con la transversalización de género?*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Patiño, M. (2021). *El rol del municipio para*

*la igualdad de género.* Recuperado de

[www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org).

Patiño, M. (2021). *Importancia del*

*seguimiento sistemático a la igualdad.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Patiño, M. (2021). *Condiciones para que*

*el municipio haga igualdad de género.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Ruiz, M.J. (2021). *Transversalización de*

*género en el ciclo de la gestión pública.*

Recuperado de [www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Ruiz, M.J. (2021). *La formulación de*

*indicadores de género.* Recuperado de

[www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

SKL (s.f.). *Guía municipal para la integración*

*sistemática de género.* Recuperado de

[www.Gem-Cuba.org](http://www.Gem-Cuba.org)

Taarup, A. (2019). *La perspectiva de género*

*en el espacio público* [manuscrito no

publicado].

Curso 4  
**PLANEACIÓN Y GESTIÓN  
DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL**



# PLANEACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA DESDE EL CONTEXTO INTELIGENTE EN EL ESCENARIO LOCAL CUBANO

Suleidys Abreu Carnero

Especialista del Gobierno Provincial del Poder Popular en Mayabeque

Darais Báez Fernández

Profesora Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

Julio Alberto Cabrera Rodríguez

Profesor Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

Orquídea Hailyn Abreu González

Profesora Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

Rodolfo Augusto Moreira Rosell

Jefe de Gestión del Desarrollo, Gobierno Provincial del Poder Popular en Artemisa

Alejandro Emilio Ramos Rodríguez

Profesor Titular y Consultante de la Universidad Agraria de La Habana

## **Plan y estrategia. Conceptualización**

Los conceptos de “plan” y de “estrategia” han sido incorporados al lenguaje habitual de las administraciones públicas y privadas, de la investigación y de la docencia, de la gerencia empresarial, de la política y, en general, de aquellas actividades humanas que requieran de una especial precisión y balance de factores a la hora de determinar fines y de organizar medios para alcanzarlos.

CEDAR (2011) realiza un estudio de las bibliografías especializadas en el tema y compila las principales conceptualizaciones sobre estos términos y sus derivaciones, los cuales se muestran en síntesis a continuación:

El reconocido sociólogo y especialista en planeación estratégica Ossorio (2003, p. 16), sobre el término “plan”, apunta:

Toma anticipada de decisiones destinadas a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada mediante una instrumentación reflexiva de medios.

Acto anticipatorio que adelanta en el tiempo la imagen del futuro y las respuestas posibles, lo compara con el porvenir deseado y encara la elaboración de previsión de situaciones y de acciones con vistas a satisfacer una intencionalidad, una vocación de alcanzar determinadas situaciones que forman parte del deseo.

En el plan está presente siempre la idea de futuro y de construcción del porvenir mediante la acción, y se presenta a la reflexión como un conjunto de interrogantes y de conjeturas sobre el devenir posible, como incógnitas a develar sobre sucesos que pueden acontecer o como situaciones deseadas a mantener o alcanzar.

En relación con el término de planeación varios autores abordan su conceptualización. Para Gómez (1976) implica acciones futuras y concierne a las decisiones propuestas y su futuro resultado de las decisiones del presente. Por su parte Ackoff (1993) lo reconoce como algo que se lleva a cabo antes de efectuar una acción, como proceso que se dirige hacia uno o más futuros deseados, de los cuales depende que se haga algo al respecto.

Levy (1981) muy certeramente esclarece que no es eliminar la intuición, sino eliminar la improvisación. Lo reconoce como método de trabajo por medio del cual las cosas se preparan, se acompaña y se aprende de lo que en realidad sucede. Para Koontz y Weihrich (1995) la planeación tiene un enfoque racional, permite salvar la brecha que separa de a dónde ir y es un proceso que requiere un esfuerzo intelectual. Se trata de basar las decisiones en propósitos, conocimientos y estimaciones bien definidos. Por último, Morello (1966) define que la planeación es prefijar la sucesión temporal de los objetivos y determinar prioridades, es tarea

de estructuración de la acción a cargo de los planificadores.

A continuación, mencionamos varios conceptos de “estrategia”, citados por Ossorio (2003, p. 22):

La estrategia se emplea en la dirección básica a largo plazo, (...) es cualitativa, proporciona orientación a los planes de corto plazo, integra los planes funcionales en un esquema general, es realista y se halla orientada a la acción. (...) Procedimiento mediante el cual se procura encauzar la dirección del proceso de desarrollo, el cual a su vez es un sistema dinámico complejo que debe ser orientado a otro rumbo mediante una acción ejercida sobre sus variables (Matus, 1987). Es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas (Massé, 1966). Es el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto.

En síntesis, el término se relaciona con la voluntariedad y la intencionalidad, con un diseño y empleo de fuerzas propias, siempre con el análisis de los contrarios. Posee carácter consciente y alto grado de adaptabilidad. Tiene en cuenta el contexto donde

se desarrolla y la previsión como premisa.

Dentro de las estrategias De Souza et al. (2001) aporta: Las estrategias programadas son concebidas por expertos que actúan aisladamente y que han aportado a nuestra vulnerabilidad. Las estrategias interactivas implican, como se indica, la existencia de procesos interactivos que las generen, en las que diferentes actores, tanto internos como externos a las organizaciones, imaginan, proponen, desarrollan y transforman estrategias, sobre la base de elementos orientadores previamente negociados.

Las organizaciones y sus comunidades beneficiarias requieren de este tipo de estrategias que siguen un enfoque de alta sensibilidad teórica y metodológica y con alto contenido ético, desde lo contextual, como manifiesta el autor desde su mirada de visión contextual, donde la trama de relaciones es la esencia en la interacción social. Deriva en las conexiones existentes entre el desarrollo de estrategias y la construcción de la sostenibilidad institucional en organizaciones de desarrollo.

La planeación estratégica, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Lieberman, 2017, p. 45) es:

una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que

se proveen. Consiste en un ejercicio de formulación (...) de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de las estrategias para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, la planificación estratégica es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

### **Planeación estratégica territorial y planeación estratégica participativa**

Diversos autores conceptualizan la planeación estratégica. Ponce (2004) reconoce la planeación estratégica territorial como la utilización estratégica de los recursos (naturales, materiales y talentos humanos) endógenos por parte de sus residentes para satisfacer sus propias necesidades. Además, expone que los componentes principales son: la cultura regional (lazos sociales, autointerés mutuo, nexos comunes forjados por la historia en una sociedad concreta), el poder político y los recursos económicos.

La planeación estratégica territorial debe cumplir los siguientes requisitos: 1) visión a largo plazo y carácter plurilegislativo, 2) consideración del entorno, 3) identificación de la ventaja competitiva, 4) visión integral de la realidad, 5) flexibilidad decisional, 6) concentración en temas críticos, 7) orientada a la acción, 8) fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales y 9) modernidad de la administración.

En el *Manual de planeación estratégica participativa*, Maiztegui (2006) describe elementos de la planeación y va presentando

preguntas para abordar el tema desde lo participativo. ¿Por qué planeación participativa? Cuando se genera un proceso de análisis y toma de decisiones compartidas entre sus miembros. Cada miembro, desde los diversos lugares que ocupa, tiene la posibilidad de pensar, decir, comprender, y/o analizar los pasos de la planeación. (Eso lo lleva a involucrarse fuertemente, apropiarse de lo que se va creando y, por ende, participar activamente en el proceso). Abre el espacio a que las diferentes visiones se conjuguen, se debatan las diferencias, se construyan consensos y se democratizan los vínculos y también la organización, en un proceso dinámico de crecimiento y enriquecimiento desde lo diverso, basado esencialmente en la integración.

¿Por qué planeación estratégica? Es cuando se toma en cuenta el mediano o largo plazo, así como las diferentes variables que existen en el contexto, y en la propia institución, más allá de las generales y superficiales. No se trata solamente de trazar un camino para alcanzar un objetivo desde nuestra realidad. Se trata, por el contrario, de trazar el camino factible; el mejor camino posible para alcanzar los fines que nos proponemos. Eso significa que una planificación estratégica tiene que tener en cuenta lo que pasa en la realidad donde se va a trazar el camino con el fin de alcanzar la meta y aprovechar el tiempo y espacio en el que se desarrollará.

¿Qué aspectos promueve y favorece el método? Cambios de las organizaciones

sociales, entidades del Estado y los municipios, iglesias y otras instituciones, de acuerdo con las exigencias de los escenarios cambiantes:

- Eficacia, eficiencia de la institución.
- Participación de la organización en el contexto (externa).
- Participación de sus miembros (interna).
- Desarrollo personal de sus integrantes o ciudadanos cuando se trata de una planificación local.
- Mejoramiento en el uso de los recursos humanos en su integralidad con los consiguientes réditos para el funcionamiento y los objetivos de la institución.
- Consolidación de la identidad de la organización que actúa.

¿Cuáles son los principales componentes?

El método trabaja, fundamentalmente, con tres conjuntos de variables que, al interactuar entre sí en una forma adecuada, deben producir estrategias y programas de trabajo eficaces y eficientes para la organización. Esta propuesta de Maiztegui (2006) se resume en tres conjuntos de variables:

1. La misión de la organización.
2. El escenario en el cual la organización desenvuelve su acción.
3. Las características de la organización.

Por ende, de un adecuado proceso de análisis y toma de decisiones, que tome en cuenta la relación entre estos tres elementos,



pueden establecerse líneas estratégicas para la organización (y sus consecuentes programas de trabajo), con las mayores garantías de éxito en relación con el cumplimiento de objetivos de producción de bienes y servicios en la forma más eficiente.

El desarrollo territorial requiere de una serie de condiciones que garantiza ese marco legal actualizado y en constante perfeccionamiento: cierto nivel de autonomía para emprender un estilo propio de desarrollo y aplicar políticas autóctonas; la capacidad del territorio para generar ingresos para reinvertirlo en el proceso de desarrollo; y la protección del ecosistema.

Es importante propiciar el incremento del nivel de vida de la población, su identificación plena con su territorio y la oportunidad de implicación en los procesos; esto da sentido de pertenencia e identidad tras una adecuada motivación. Debido al significado social de este proceso, es fundamental que el ingreso se reparta con justicia y equidad; además de garantizar la participación constante de la población en la toma de decisiones. El protagonismo, como requisito indispensable para este proceso, es entendido como el liderazgo de los gestores del desarrollo y la coordinación entre ellos.

### **Metodología y estructura de la planeación estratégica participativa. Procesos y herramientas**

La planeación ha ido desarrollando paralelamente una metodología cuya sofistica-

ción ha aumentado en complejidad. Este modelo simplifica el proceso y constituye un ejercicio de sentido común a través del cual se pretende entender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad, para después proyectarla a través del diseño de escenarios en los que se busca finalmente obtener el mayor provecho posible de los recursos endógenos y exógenos. En ese sentido, el diagnóstico se realiza con el fin de conocer las tendencias históricas de los fenómenos y diseñar las perspectivas futuras.

A partir de la bibliografía revisada se organiza una metodología para la planeación estratégica participativa que permite, de forma fácil y clara, seguir paso a paso sus procedimientos y herramientas. Para ello se elaboró la figura 4.1 que expresa la estructura con sus fases y etapas, y su correspondiente cuadro explicativo con los componentes del modelo.

*Proceso I. Preplanificación.* Para comenzar una planeación estratégica participativa se requiere crear las condiciones básicas esenciales al interior de la organización. Como punto de partida es necesario precisar elementos en la función organizativa de los miembros clave. Dentro de ello hay que tener claro lo que se va a realizar, el estudio de la metodología y la caracterización actualizada de la organización y su contexto.

*Proceso II. Diagnóstico.* Para iniciar cualquier proceso debe existir la información necesaria, la cual debe gestionarse correctamente. Para ello se sigue una metodología

## PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

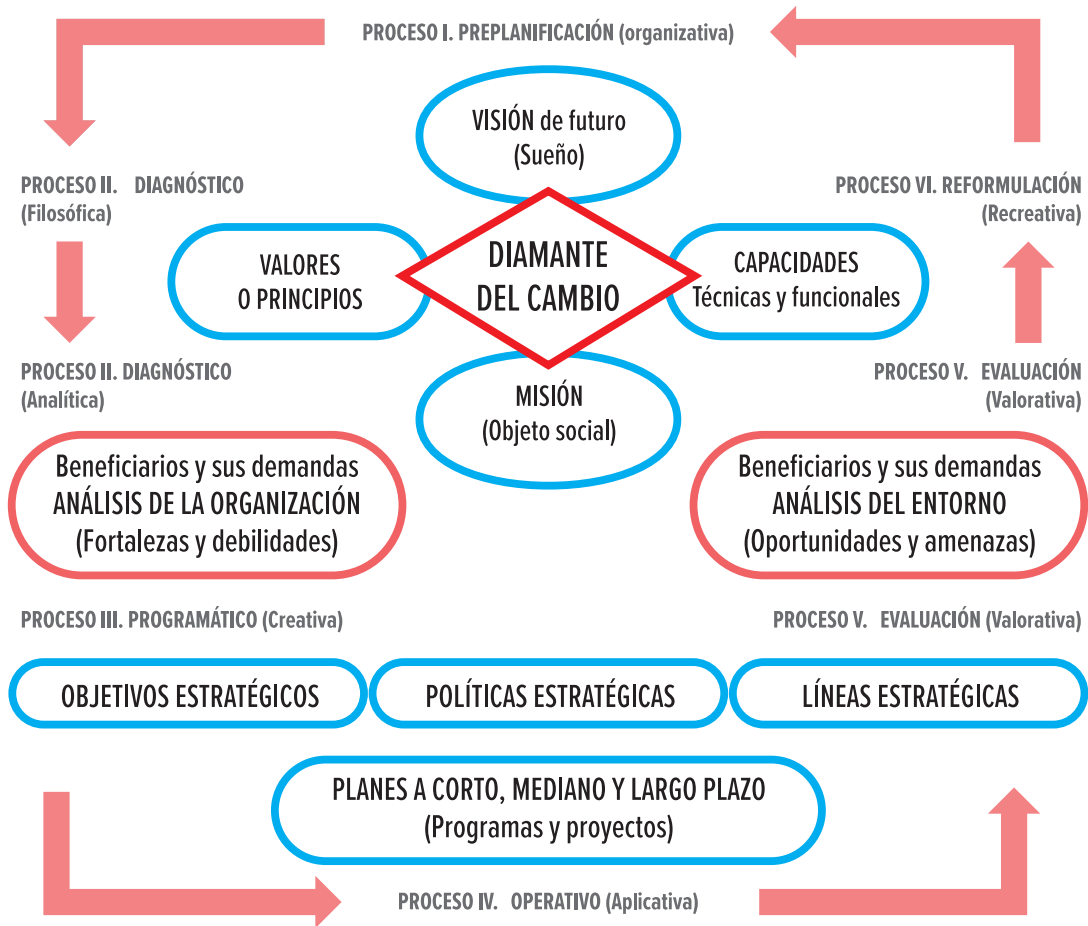


Figura 4.1- Planeación estratégica participativa (procesos, fases y etapas).

que tiene en cuenta requerimientos e instrumentos específicos para su realización. Para ello se apoya en un conjunto de técnicas y herramientas desde los talleres participativos que permiten que la organización (comunidad, institución o empresa) que realiza la planeación haga su propio diagnóstico y de ahí comiencen a autogestionar su planificación y su desarrollo.

*Proceso III. Programático.* La programación o el diseño se encadenan con el diagnóstico y cierra la etapa. Una vez terminado permite la aprobación de la propuesta para

su aplicación. Dentro de él están los requerimientos de la evaluación como proceso del ciclo, a partir de lo generado en este segundo proceso de la planeación estratégica. Su tránsito permite la creatividad e innovación de sus miembros y se espera que el resultado de este sean planes, programas y proyectos con enfoque integral y sistémico que permitan su correcta elaboración, implementación y evaluación conforme al requerimiento del desarrollo local.

*Proceso IV. Operativo.* Necesario para ejecutar las actividades diseñadas en la etapa

anterior. Se debe seguir el protocolo y la correcta aplicación, tanto de planes como del seguimiento a las actividades y el monitoreo de los recursos asignados para ello.

*Proceso V. Evaluación.* Es de vital importancia y se tiene en cuenta desde la organización, pues está vinculado con todos los procesos. Es punto de inicio y cierre que enlaza con el nuevo ciclo y permite medir los avances en las transformaciones hacia las metas planteadas. Se evalúa todo en el proceso (recursos, comportamientos, satisfacciones, procederes, etcétera).

*Proceso VI. Reformulación.* Se considera de vital importancia; es un proceso que enlaza el fin de una planeación y el inicio de la nueva etapa, lo cual permite resignificar lo creado con anterioridad. Además, posibilita el crecimiento de las capacidades de sus gestores, quienes en el proceso potencian su talento y desarrollan sus aptitudes para ser más competentes y así poder potenciar los impactos en el entorno. A continuación, se muestran los componentes del modelo de planeación estratégica participativa teniendo en cuenta cada uno de los VI procesos de la metodología (tabla 4.1).

Este modelo de planeación estratégica participativa está orientado al desarrollo humano y es consecuente con la triple hélice del desarrollo local donde gobierno–universidad–comunidad son parte activa del proceso. Este permite direccionar las capacidades de los talentos humanos y los recursos institucionales y de las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y

generar mecanismos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad.

Una planeación que sitúa la participación ciudadana como valor fundamental y transversal, genera reconocimiento y aceptación. La planeación estratégica participativa está vinculada al desarrollo económico y socio-cultural, a la integración de las realidades micro y macrosociales, donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tienen prioridad real porque estas dimensiones potencian un desarrollo sostenible y duradero, con el gobierno como organización inteligente (Ramos, 2017).

### **Desarrollo organizacional y contextos locales inteligentes**

Una organización se conforma por un grupo de personas a los que atrae intereses personales, pero también comunes. El esfuerzo para obtenerlos demanda del trabajo organizado si el éxito es su principal impulso. El principal problema es cómo se maneja la trama de relaciones humanas al interior de la organización. En este sentido, la cultura organizacional es factor clave de éxito y debe estar fomentada no solo por capacidades técnicas, gerenciales sino por valores comunes que, defendidos desde el actuar, sean la ruta a seguir para obtener las metas trazadas y sostenerse en el tiempo con reconocimiento social.

Desde SKL Internacional (2014), en sus prácticas de cooperación internacional con un grupo de países en el que Cuba se incluye, se

**Tabla 4.1- Componentes del modelo de planeación estratégica participativa**

Procesos	Función	Etapas	Acciones	Procedimientos y herramientas
I. Preplanificación	Organizativa	Punto de partida	-Realización de la organización del proceso de planificación. -Determinación de los principales actores. -Selección del equipo técnico. -Establecimiento de otros aspectos de partida.	-Diagnóstico de la organización. -Expediente de la organización. -Talleres participativos.
II. Diagnóstico	Filosófica	Misión, visión, principios y capacidades	-Establecimiento de definiciones prácticas. -Análisis de los beneficiarios internos y externos. -Establecimiento de sus demandas. -Análisis de los problemas y objetivos.	-Talleres participativos. - Diagnóstico Comunitario Rápido (DCR). -Matriz de participación. -Mapa de actores. -Triple autodiagnóstico. -Matriz de importancia e influencia.
	Analítica (interna)	Fortalezas y debilidades	-Establecimiento de la posición estratégica actual. -Análisis de recursos y capacidades endógenas (fortalezas y debilidades). -Análisis de requerimientos.	-Creación de una visión compartida. -Facilitación de sesiones de trabajo eficaces. -Indagación apreciativa. -Grupo focal. -Metodología.
	Analítica (externa)	Oportunidades y amenazas	-Establecimiento de la posición estratégica actual. -Análisis del entorno fuera de la organización (oportunidades y amenazas). -Análisis de requerimientos.	-Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAP). -Árbol de problemas. -Árbol de objetivos. -Matriz DAFO. -Método de Análisis Político, Económico, Social, Tecnológico, Ambiental y Legal (PESTAL). -Análisis de cuadrícula.
III. Programático	Creativa	Objetivos, líneas y planes, (estrategias, programas y proyectos)	-Establecimiento del objetivo general. -Determinación de las estrategias. -Definición de metas estratégicas y políticas. -Creación del clima organizacional. -Formulación de los planes (corto, mediano y largo plazo).	-Talleres participativos. -Árbol de objetivos. -Matriz DAFO (segunda parte). -Talleres de construcción colectiva (dilemas y diálogos interculturales como herramientas comunicativas en el diseño participativo). -Rueda de gobernanza.
IV. Operativo	Aplicativa	Ejecuta	-Difusión del plan estratégico. -Ejecución de los planes desarrollados. -Revisión de la estrategia.	
V. Evaluación	Valorativa	Coevalúa, autoevalúa	-Aplicación de mediciones (seguimiento y monitoreo). -Interpretación de resultados (análisis de los cambios, las dificultades y los cumplimientos). -Elaboración de informes.	-Talleres de evaluación. -Matriz de monitoreo. -Matriz de seguimiento.
VI. Reformulación	Recreación	Renueva, Actualiza	-Revisión de la información obtenida y reformulación. -Información a los beneficiarios.	-Talleres de análisis y rediseño.

Fuente: Elaboración propia.

pone de manifiesto un programa que tiene bien definidos los objetivos y sistematiza experiencias desde la iniciativa *SymbioCity*. Constituye un enfoque integrado y holístico de desarrollo urbano sostenible, basado en la amplia experiencia sueca en el tema. Se justifica desde la necesidad de la mirada multidimensional, multifuncional y multi-participativa desde la planificación sostenible, con un pensamiento sinérgico. Dentro de sus metas está el mejoramiento de la integración, la sostenibilidad, la resiliencia urbana y la calidad de vida de todos los ciudadanos del presente y del futuro. Sus objetivos van encaminados a la cooperación y al desarrollo desde la planeación de un futuro mejor, desde el enfoque de modelos integrados *SymbioCity*. Es necesario convertir a las comunidades en contextos inteligentes potenciando su desarrollo organizacional.

El gobierno, como organización inteligente, solo puede funcionar si su entorno lo es, por lo tanto, el territorio demanda de las capacidades para incrementar su inteligencia como comunidad, si el propósito mayor es el desarrollo local, solo este se dará cuando una localidad tiene un perfil de hacia dónde va. La experiencia de la Universidad Agraria de La Habana desde su Centro de Estudios para la Gestión del Desarrollo tiene su actuar desde el Programa Participativo Municipio Inteligente (PPMI), creado en el 2012. Está sustentado también en la triple hélice del desarrollo local (2013), en el Modelo de Gestión Comunitario (2012),

en el Modelo de Desarrollo Humano Local, sobre los pilares de la educación para el desarrollo y en la visión contextual (Souza, 2011), la cual trata de maximizar los talentos humanos en la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones estratégicas y políticas que conduzcan a la integración social.

Ramos (2017, p. 11) describe la hoja de ruta para lograr estos propósitos, donde el gobierno, como organización, constituye su principal responsable. Entre sus premisas fundamentales está:

La integración social, con una respuesta a una visión integral en lo económico, cultural, social, ambiental, institucional para alcanzar prosperidad y sostenibilidad, sinónimo de desarrollo local municipal. A pesar de contar con los resultados científicos generados por la universidad, aún existen barreras en las formas de actuar y pensar y en la asunción de una actitud de cambio que permita comprender para transformar. Incluso, todavía es insuficiente el empoderamiento del gobierno, la comunidad y las instituciones en la aplicación de dichos resultados, lo que hace imperceptible los impactos que se han generado en el municipio. La integración social debe entenderse como un proceso participativo con sentido de futuro a los efectos de actuar en consecuencia con las políticas internacionales, nacionales y locales. Por ello, la visión de futuro es fundamental en la medida en

que permite la construcción de intereses comunes, como requisito básico.

A partir de esta experiencia, los miembros de la organización producen y replican sus propias teorías y modelos a partir de la reflexión y comunicación para su perfeccionamiento. Para ello se requiere el cumplimiento de un grupo de premisas: adaptable, emprendedora, rápida y cooperativa, que incluyen conceptos de la dirección y de las relaciones de trabajo, del sentido que atribuyen al trabajo y de la capacidad del servicio. El gobierno, como organización de servicio social, es el que mejor puede incentivar y estimular los procesos de gestión y de crecimiento humano de su gente con cultura organizacional. El cambio permanente ante las transformaciones científicas, tecnológicas, sociales, económicas y políticas en el interior o fuera de la organización y la adaptación como premisas. Requiere de la actualización a tono con el momento, pero sobre los principios que defienden, teniendo en cuenta la modernidad, pero también la historia, tradiciones e idiosincrasias, creencias, expectativas y valores dentro del dinamismo.

La planeación estratégica demanda desarrollo organizacional para que el proceso genere esos resultados. A su vez, el desarrollo organizacional permite transitar por la metodología con una hoja de ruta más segura en un proceso planeado desde la articulación de procesos y actores. El modelo de planeaciones parte de la hoja de ruta, antecedido por el diagnóstico con el mapeo

de actores, al unísono con un desarrollo de capacidades desde lo multidimensional y hacia todos los entes integrantes de la organización y precedido de los resultados de esta planeación (estrategias, programas, políticas y proyectos de desarrollo) como parte de un contexto inteligente.

El comportamiento organizacional brinda un conjunto útil de herramientas en muchos niveles de análisis, dirigidos a evaluar y a comprender las dinámicas de las relaciones interpersonales, entre grupos, servidores públicos, beneficiarios, aliados y sistemas.

### **La planificación local en el contexto cubano actual**

La acción de planificar surge de la necesidad de lograr resultados con éxito. Implica prever para actuar con posterioridad, lo que exige conocer de dónde venimos y en dónde estamos. En el escenario de América Latina, las políticas de desarrollo que responden a una planeación estratégica en la región aparecen como respuesta a los principales retos de las economías y las sociedades.

La planeación estratégica tanto en instituciones, empresas o comunidades es punto clave para su desarrollo. En este marco, el desarrollo territorial o local se puede definir según Caicedo (2008) como un proceso que con la utilización de su potencial endógeno contribuye a aspectos de la calidad de vida y bienestar de su población. Tiene lugar cuando la comunidad lidera el proceso de cambio, y esta forma de desarrollo se puede denominar desarrollo local endógeno.

El contexto local permite un mayor impacto de las acciones destinadas a su desarrollo. El desarrollo local se entiende como proceso multidimensional, donde convergen diversidad de actores con los factores específicos del territorio con el objetivo común de mejorar la calidad de vida de la población local. Lo más importante es la interacción y concertación estratégica para el mejor aprovechamiento de los factores endógenos teniendo en cuenta las oportunidades y amenazas del entorno dinámico, diverso y multidimensional (Chauca y López, 2004).

En la Carta Magna de la República de Cuba se explicita la voluntad del Estado para que la planificación sea un proceso participativo desde lo local. El artículo 19 expresa que: “La planificación socialista constituye el componente central del sistema de dirección del desarrollo económico y social”. Su función esencial es: “proyectar y conducir el desarrollo estratégico, previendo los equilibrios pertinentes entre los recursos y las necesidades. Además, el artículo 20 indica que “los trabajadores participan en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la economía.”

Esto hace que el gobierno cubano tenga como prioridad dentro de sus acciones destinar sus energías, conocimientos, recursos, talentos humanos para la planificación, proyección y valoración de los resultados que se obtienen con dicho esfuerzo en la solución de sus problemas con énfasis en el espacio local para su desarrollo. Desde el

marco legal en el proceso de perfeccionamiento del modelo cubano, respalda un grupo de herramientas legales y fundamentos teóricos y metodológicos.

El VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) analizó y aprobó los documentos que amparan la Planeación Estratégica Participativa a favor del desarrollo, dentro de ellos figura el *Proyecto de conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030*, la *Actualización de los lineamientos para el período 2016-2021* (PCC, 2017).

En el VII Congreso se estableció la visión de nación, entendida como el estado que se desea alcanzar y definida como soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible, sintetizada en la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. También se definieron los ejes estratégicos como los pilares y las fuerzas motrices que permiten estructurar y concretar el plan de desarrollo.

El *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030* se erige como el documento rector del sistema nacional de planificación e incluye las estrategias, objetivos y acciones generales en materia económica, social y política. Concebidas de manera integral y coherente para orientar la conducción del desarrollo y resolver los desequilibrios estructurales de nuestra economía con una visión estratégica y consensuada a mediano y largo plazos, como

la herramienta principal para lograr los objetivos esenciales que se enuncian en la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* (PCC, 2017).

A partir de la aprobación de estos documentos del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba se aprueban decretos, resoluciones y leyes que se adecuan al contexto del municipio o territorio. Estos permiten accionar teniendo en cuenta en la planeación estratégica con sus estrategias de desarrollo de municipios y provincias, y en ella la cartera de proyectos de desarrollo que responden a programas y líneas derivados del plan nacional y adaptados al territorio.

Esto permite poner en práctica los pronunciamientos de una “proyección estratégica que garantice una interrelación coherente entre los diferentes horizontes de la planificación, es decir, el temporal y el territorial (...), desde la perspectiva territorial, lo cual fortalecerá la coherencia y la armonización entre los objetivos de desarrollo nacionales y los territoriales y locales” (PCC, 2017, p. 16).

En el recién aprobado Decreto 33 para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial (el 11 de marzo del 2021) se pone de manifiesto la necesidad de una planeación y una planificación local. Se evidencia la prioridad del espacio territorial y local en el modelo de desarrollo cubano y su objetivo de impulsar el desarrollo territorial en función del aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales.

El desarrollo local, como expresión del desarrollo territorial, responde a reglas que tienen como centro la armonización de intereses; la integración de componentes del desarrollo; la articulación, coordinación y colaboración entre actores en la autonomía municipal; el respeto a la justicia social, la equidad, la igualdad, la participación popular; la alianza estratégica del gobierno–universidad–entidades de ciencia, tecnología e innovación; la planificación física y la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y otros compromisos internacionales en el proceso de gestión del Desarrollo y la ponderación de la autonomía municipal. (Consejo de Estado, 2021).

La planificación en Cuba, desde lo local, permite contextualizar este marco legal con los documentos normativos que a partir de la nueva Carta Magna se ha elaborado para facilitar ese proceso hacia la autonomía municipal. Lo acompañan programas nacionales e internacionales que se verán reflejadas en el plan, programas, estrategias y proyectos dentro de las estrategias territoriales.

Dentro de estos últimos, y como respuesta ante los retos del cambio climático, fue el Consejo de Ministros aprobó el 25 de abril de 2017 el Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático conocido como Tarea Vida (UCI, 2019). Está inspirado en el pensamiento del líder histórico de la Revolución cubana, Fidel Castro Ruz, quien alertó y denunció en diferentes escenarios mundiales los riesgos y desafíos que debería afrontar la civilización ante el cambio climático.



Por la importancia concedida se controla su adecuación en las Estrategias de Desarrollo de municipios y provincias.

La Agenda 2030, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016), es otra de las prioridades del Estado cubano y sus gobiernos locales en sus proyecciones. La universidad es clave en el acompañamiento y en la materialización del cumplimiento de estas metas, a través del desarrollo de capacidades y la articulación con los planes y programas nacionales, locales e institucionales de desarrollo.

Todo esto forma parte del proceso de reordenamiento del país que prioriza el escenario local, en especial el rol del municipio. Como soporte metodológico, el “Cataurito” expone el “cómo” de las estrategias de desarrollo. Este texto constituye una herramienta de los servidores públicos para la planificación local como actividad prioritaria fundamentada desde el marco legal.

En un contexto marcado por la nueva Constitución, que reconoce la autonomía municipal (Artículo 168), y con ello el necesario fortalecimiento de esa escala como eslabón básico dentro del sistema del Poder Popular y de la sociedad local en general, la planificación se convierte en actividad prioritaria para construir el municipio que queremos. Si el municipio tiene un significado particular por el rol que debe desempeñar en el desarrollo del país, los procesos en curso requieren municipios con mayores capacidades, y

en particular un camino definido para su desarrollo sostenible (...) El municipio es el espacio del gobierno de proximidad donde transcurre de manera más directa el vínculo entre este y la población, y donde la misma espera obtener respuestas a sus problemas cotidianos (...) debiendo asumir una visión clara del papel de lo local y del valor de la gestión sostenible que promueva el conocimiento y la innovación como factores de impulso (Guzón et al., 2020, p. 9).

La Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial 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. Posee 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.

### **La universidad del municipio y su responsabilidad social en el desarrollo de capacidades en el proceso de planeación estratégica participativa**

El desarrollo es base para el despegue de una empresa, institución o municipio hacia

un desarrollo próspero y sostenible teniendo en cuenta la descentralización e independencia a través de los procesos de gestión. Este contexto en el caso de Cuba tiene como fortaleza los Centros Universitarios Municipales (CUM), además de las universidades de cada provincia que desempeñan un papel imprescindible en el acompañamiento de los gobiernos locales en la formación de capacidades de los servidores públicos.

En el caso específico de los municipios, para que los planes estratégicos se apliquen con éxito, se deben respetar las características propias del contexto, partiendo de una caracterización dentro de la metodología de la planeación. El uso de los métodos científicos y la innovación en las propuestas de solución refuerzan la necesidad de la articulación de los centros científicos con los actores locales, así como su acompañamiento formativo en los procesos constructivos y evaluativos.

Los programas y proyectos emanados de la planeación requieren de contextualización y ello depende de los conocimientos que los actores de ese proceso tienen del entorno. Parten de diagnósticos actualizados, resultado de investigaciones preferentemente con acción participativa a tono con este tipo de planeación que demanda en la actualidad el sistema cubano a partir del proceso de reordenamiento que se transita.

En los programas y sus proyectos como salidas del planeamiento estratégico hay que tener en cuenta elementos para el éxito

en su desarrollo. Dentro de ellos la relación de coordinación técnico–funcional, de vital importancia para que cumplan con las metas para lo cual fueron diseñados. Para Ortigón (2005) en esta relación coexisten tres niveles básicos que deben “complementarse, retroalimentarse y coordinarse” para lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos.

El nivel estratégico se asocia al diseño de los planes y estrategias nacionales (macro-económico, grandes prioridades, metas o imagen–país), marcan el rumbo y la velocidad sobre lo que se quiere hacer, el cómo, con quién y para quién.

El nivel programático fundamenta el rol de las instituciones para que “las políticas de carácter multisectorial, regional y local estén en armonía con los lineamientos estratégicos del nivel central”. (Vínculo entre la parte más alta de la institucionalidad y los niveles más bajos de la administración pública, la conexión entre lo macro y lo micro).

Por último, el nivel operativo es donde se plantean y ejecutan los proyectos y programas territoriales a corto plazo y propósitos específicos que resultan cruciales para alcanzar las metas del desarrollo integral. “Presupone una sintonía con las grandes orientaciones de orden nacional o regional, presupone un financiamiento adecuado y oportuno, presupone un respaldo técnico y humano de manera descentralizada y un esfuerzo sistémico donde las reglas, los principios, los recursos y las instituciones interactúan de manera ordenada y, por lo

tanto, con visión global para que sea efectiva (Ortegón, 2005: 10).

En el artículo *Pensar y actuar de manera diferente* se puntualiza que:

Es preciso integrar los espacios universitarios con los sociales para generar ambientes de desarrollo humano que, mediante la educación y participación ciudadana, promuevan el compromiso social así como el desarrollo integral y el pensamiento crítico y libre en la ciudadanía; de esta manera, coadyuvan a la difusión de la cultura, a la convivencia en la diversidad, al crecimiento individual y comunitario, a la equidad y a un mayor equilibrio social de todos los sectores que integran el municipio, siendo partícipes activos en la conformación de una nueva ciudadanía en una comunidad que aprende, genera capacidades y competencias para comprender y transformarse (Ramos, 2016, p. 28).

Más adelante señala elementos que contribuyen en la actualidad a la gestión del conocimiento de la universidad en cambio de época: Calidad de la interacción entre la universidad y los actores del contexto; la correspondencia entre la universidad y el contexto de la aplicación e implicaciones de sus productos y servicios; la relevancia de los resultados y servicios que esta brinda en relación con las realidades, necesidades y aspiraciones (satisfacción) de los actores del contexto y de ahí depende el grado de

credibilidad institucional; y la organización social de la innovación universitaria en el municipio desde la planificación/gestión estratégica como proceso interactivo y formativo, crítico, de aprendizaje, transformador y articulador de criterios del pasado, el presente y el futuro en la construcción colectiva de la realidad.

Las instituciones de Educación Superior, la Universidad y los CUM deben avanzar aún en la configuración de una relación más activa con sus contextos.

La calidad está vinculada a la pertinencia y la responsabilidad con el desarrollo sostenible de la sociedad. Ello exige impulsar un modelo académico caracterizado por la indagación de los problemas en sus contextos; la producción y construcción del valor social de los conocimientos; el trabajo conjunto con las comunidades; una investigación científica, tecnológica, humanística y artística fundada en la definición explícita de problemas a atender, de solución fundamental para el desarrollo del país, la provincia o los municipios, y el bienestar de la población (Ramos, 2016, p. 25).

El gobierno local dentro de los procesos sistemáticos y concurrentes de desarrollo de capacidades en el marco de las políticas nacionales y de descentralización, cumple con la función de su transferencia y consolidación. El uso de esas capacidades y recursos en la gestión eficiente sin desligarse de sus

aliados fundamentales: la universidad, como ente formador y parte del grupo asesor para sus procesos, y la comunidad, en su función de informadora articuladora, como base para el desarrollo humano y local sostenible.

### Referencias bibliográficas

- Ackoff, R. (1993). *Rediseñando la empresa del futuro*. México D.F.: Editorial Limusa.
- ANPP (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Asamblea Nacional del Poder Popular.
- Caicedo, C. (2008). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- CEDAR (2011). *Gestión de proyectos en el mercadeo social. Cuaderno de Desarrollo Municipio Inteligente I*. Universidad Agraria de La Habana.
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Chauca, P.M. y López, R. (2004). *Nueva gestión pública municipal en la perspectiva del desarrollo local: experiencia en el municipio de Zamora, Michoacán*. Recuperado de [http://dieumsnh.qfb.umich.mx/nueva\\_gestion.html](http://dieumsnh.qfb.umich.mx/nueva_gestion.html)
- Consejo de Estado (2021). Decreto 33/2021 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial. (GOC-2021-359-O40). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 5-12.
- De Souza, J., Cheaz, J., Santamaría, J., Mato, M.A. y León, A. (2001). *La dimensión de estrategia en la construcción de la sostenibilidad institucional*. Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional. San José: Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma.
- Gómez, C. (1976). *Planeación y organización de empresas*. México D.F.: Editorial Edicol.
- Guzón, A. et al. (2020). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: CEDEL.
- Koontz, H.Y. y Wehrich, H. (1995). *Administración, una perspectiva global*. México D.F.: Editorial McGraw Hill.
- Levy, A. (1981). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Liberman, A., Grin, E. y Orbea, T. (2017). *Planificación urbana para el desarrollo sostenible. ¿Cómo se mejora?. Ciudad, gobierno local y gobernanza democrática para el desarrollo sostenible*. Barcelona: Editorial EIAPP, 45-68.
- Maiztegui, G. y Cortes, C. (2006). *Manual de planificación participativa y estratégica. Propuesta metodológica para distritos, congregaciones, parroquias y obras misionales*. Río de la Plata: Editorial SEHAS.

- Morello, A. (1966). *Programa argentino de seguridad social*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Ortegón, E., Pacheco, J.F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Manuales*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ossorio, A. (2003) *Planeamiento estratégico*. Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Partido Comunista de Cuba. (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. La Habana: Asamblea Nacional del Poder Popular.
- Ponce, G. (2004). *Herramientas para la ordenación del territorio* [documento en formato digital perteneciente al curso de posgrado impartido en la maestría en Geografía, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Ramos, A.E., Brito, A. y Martínez, R. (2017). *La universidad en la consecución de municipios inteligentes por un desarrollo local sostenible*. *Revista UNAH*, 10(30), 20-36.
- Ramos, A.E., Brito, A., Artigas, E. y Báez, D. (2016). *Pensar y actuar de manera diferente para la prosperidad y sostenibilidad*. Universidad Agraria de La Habana.
- SKL Internacional (2014). *Guía del proceso SymbioCity. En busca de sinergias para ciudades sostenibles*. Programa para promover el desarrollo de ciudades y pueblos sostenibles. Estocolmo: Editorial Sida.

# LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO MUNICIPAL COMO HERRAMIENTA DE LOS SERVIDORES PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Orquídea Hailyn Abreu González

Profesora Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

Suleidys Abreu Carnero

Especialista del Gobierno Provincial del Poder Popular en Mayabeque

Rodolfo Augusto Moreira Rosell

Jefe de Gestión del Desarrollo, Gobierno Provincial del Poder Popular en Artemisa

Darais Báez Fernández

Profesora Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

Elaine Artigas Pérez

Profesor Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

## A modo de introducción

En los últimos años en Cuba se han ido delineando una serie de particularidades que se deben tener en cuenta para definir teórica y metodológicamente los procesos de gestión del desarrollo local. Entre estas características, una de las más relevantes es la planificación, que “constituye el eje articulador de todo el proceso de gestión del desarrollo local y debe tener un carácter estratégico” (González, 2015, p. 122).

El contexto actual en Cuba marca un nuevo camino hacia la proyección del desarrollo, entendido este como crecimiento económico y como desarrollo integral y multidimensional desde la implicación de factores económico-productivos, sociales, político-institucionales y ambientales que interactúan en un contexto determinado, en función de contribuir a la mejor calidad de vida de la población.

Según Ravenet (2002) las nociones de espacio y territorio se tornan pertinentes como marcos explicativos: se reconoce que el desarrollo transcurre en espacios concretos, y que es siempre situado y construido por actores; por otra parte; se asume una perspectiva de escala (Ravenet, 2002), que implica la valorización de los procesos locales/territoriales en relación con los nacionales, regionales y globales.

En este sentido, el municipio, abordado en los artículos 168 y 169 de la Constitución de la República de Cuba, se convierte hoy día en el espacio geográfico donde confluyen las necesidades y aspiraciones de los habitantes con las potencialidades del contexto, a partir del vínculo establecido entre gobierno y población. A su vez, constituye la base de las relaciones país-gobierno-localidad; alianza que debe favorecer la par-

ticipación colectiva de los diversos actores involucrados en el desarrollo local.

Sus procesos se asientan sobre las capacidades locales instaladas en cada territorio. La motivación de la población y la articulación de redes son esenciales para la puesta en marcha de procesos. La formación de capital humano tiene un rol catalizador que determina el avance del desarrollo municipal (del Castillo et al., 2007).

Es intención del país dotar a los municipios de herramientas para su autogestión y autodesarrollo, por lo que se hace necesario un cambio en las formas de hacer, en la visión y, a su vez, en la toma de decisiones de sus servidores públicos.

En este sentido, este artículo tiene el fin de presentar las dinámicas del contexto local cubano para la gestión del desarrollo desde el accionar de los servidores públicos, teniendo como herramienta fundamental las Estrategias de Desarrollo Municipales (EDM).

### **La gestión del desarrollo local en el contexto cubano**

Un elemento distintivo del desarrollo local para Cuba es que constituye un complemento necesario a las políticas y objetivos nacionales. Las iniciativas de desarrollo local deben revitalizar el vínculo entre las autoridades centrales y la administración provincial y municipal, brindando mayor protagonismo a los actores locales en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, teniendo siempre en cuenta la correspondencia con los lineamientos nacionales. En este

sentido, existen importantes oportunidades para el avance de procesos endógenos de desarrollo local que, lejos de contraponerse al nivel central, se complementen con la planificación nacional (González, y Samper, 2006).

El contexto cubano actual para la gestión del desarrollo está marcado por la aprobación en julio de 2020 de la Política de Impulso al Desarrollo Territorial (PIDT), a partir de la participación articulada de diferentes organismos e instituciones, tanto académicas como gubernamentales, y posteriormente, en marzo de 2021, la emisión del Decreto 33 del Consejo de Ministros para la Gestión del Desarrollo Territorial. Ello permite contar con un referente legal que establece conceptos, principios y herramientas, así como los deberes de los decisores públicos en los espacios municipales y provinciales para la gestión del desarrollo. Este documento presenta la clasificación de proyectos locales, así como las figuras que se reconocen como sus titulares, lo que contribuye a la gestión del desarrollo local y sostenible.

A continuación, se mencionan los deberes del Consejo de Administración Municipal:

- Fomentar el desarrollo local sobre la base de la gestión del potencial humano, la ciencia, la innovación y el uso de tecnologías apropiadas y la planificación física (geoespacial).
- Promover la integración entre actores estatales y no estatales sobre la base de encadenamientos productivos.

- Potenciar proyectos de desarrollo local de producción de alimentos con destino al consumo interno; así como los que generen exportaciones, sustitución de importaciones, encadenamientos productivos y flujos monetario-mercantiles al interior del territorio.
- Fomentar la gestión de proyectos de turismo local sostenible.
- Promover, de ser necesario, empresas para los fines de los proyectos de desarrollo local, en función del crecimiento de la productividad y la generación de empleos con calidad.
- Evaluar la factibilidad y aprobar los proyectos de desarrollo local.
- Identificar aquellos proyectos comunitarios que, de forma espontánea, se están realizando por dos o más actores, fundamentalmente no estatales, con el propósito de aprobarlos para su mejor funcionamiento y contribución al desarrollo local.
- Crear mecanismos de participación en proyectos y acciones entre los gobiernos municipales y la población.
- Diseñar su sistema local de innovación como soporte a la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal, con la participación de las entidades de ciencia, tecnología e innovación, así como con los centros universitarios municipales.
- Crear mecanismos de participación en proyectos y acciones entre los gobiernos municipales y la población, dentro y fuera del municipio (MEP, 2020).

En el Decreto 33 se define el desarrollo local como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipales, provinciales y sectoriales/nacionales). Se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo dirigidas, desde la gestión del conocimiento y la innovación, al fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población (Consejo de Ministros, 2021).

Esto permite entender que el desarrollo local se caracteriza por tener carácter local, dado que se circunscribe a un territorio perfectamente definido, especialmente municipal. Y a su vez, está marcado por la dimensión social, dado que sus acciones se dirigen preferentemente a la creación de puestos de trabajo, primando el beneficio social; la dimensión institucional, al estar controlado por la Administración Pública (gobierno central) para asegurar la coordinación de los agentes implicados; la dimensión económica, pues las iniciativas que se llevan a cabo se realizan con un carácter rentable y eficiente; dimensión cooperativa, pues dada la magnitud del proceso que incluye, exige la colaboración e implicación de múltiples organismos y colectivos; así como la dimensión instrumental, lo cual facilita la resolución de los problemas de diseño y gestión que puedan surgir (creación de ayudas de desarrollo).



El valor de la escala local es precisamente su singularidad, la posibilidad que brinda de recrear las relaciones horizontales, pactar y articular. En el espacio local son importantes tanto los recursos naturales, materiales y financieros; como el patrimonio natural, cultural, histórico, etnográfico, el talento humano para innovar, y el uso adecuado de las infraestructuras para propiciar y desarrollar el contexto en plena respuesta a las demandas de la población y articulación de actores.

Es importante destacar la importancia de este proceso, por la existencia de una serie de características, como son la globalidad, la integración, la flexibilidad y el dinamismo que están asociadas al mismo. Haciendo una simplificación, el proceso de desarrollo local lo podemos estructurar en las etapas de definición de objetivos, de elección de estrategias necesarias para alcanzar los objetivos, de planificación de las acciones necesarias para poner en práctica las estrategias seleccionadas y de control y evaluación de dicha planificación (Sanchis, 1999.)

Otro importante desafío para el contexto actual es perfeccionar los métodos y estilos de administración, en virtud de que se amplíen progresivamente las relaciones de horizontalidad y se fortalezca el espacio local, desde la articulación de redes, la integración, la participación y la negociación. La implicación de los sujetos en los procesos locales debe fomentarse desde una visión crítica, propositiva, sobre acciones de desarrollo a emprender en la identificación de los recursos y potencialidades

de desarrollo al alcance de la comunidad (Monge-Rodríguez, 2016).

Es por ello que, como organización que coordina y dirige la gestión del desarrollo en los municipios, surgen los Grupos de Desarrollo Locales (GDL) como espacios de concertación, negociación y articulación de actores para la búsqueda de soluciones a problemáticas y/o necesidades locales; a través de capacidades endógenas, innovaciones y proyectos de desarrollo.

En el caso de las provincias de Artemisa y Mayabeque, tienen la particularidad de contar con una estructura (figura 4.2), con la función de coordinar la gestión de esta estrategia y asesorar técnica y metodológicamente a las estructuras de gobierno en estos temas, con presencia en los espacios municipales y provinciales

En esta estructura, es válido señalar que a partir del funcionamiento contextualizado del GDL, se incorporan otros representantes de entidades, empresas o del sector no estatal en función de las potencialidades y debilidades y características del contexto local.

Este grupo está facultado para realizar las siguientes funciones:

- Diseñar e implementar las Estrategias de Desarrollo Municipal.
- Impulsar el desarrollo local del municipio.
- Articular y crear alianzas entre los diversos sectores de la economía que influyen en el desarrollo del municipio.
- Articular los diferentes proyectos que tienen acciones en el municipio.

- Diseñar y gestionar programas y proyectos en función de las necesidades, demandas y potencialidades del territorio.
  - Utilizar y favorecer el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en función del desarrollo local.
- nes específicos y con metas bien definidas, que contribuyen a un esfuerzo común por el cumplimiento de la misión de la organización (González, 2015).
- El entorno cambiante en el cual Cuba se ve inmersa actualmente ha conllevado a buscar otras áreas de acción, ya que con las políticas macroeconómicas no se resuelven

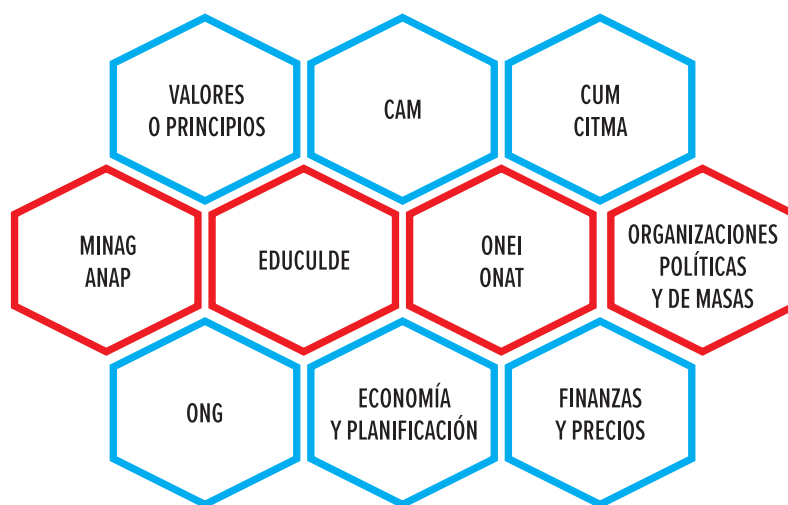


Figura 4.2- Estructura e integrantes del GDL.

El diseño e implementación de las EDM constituye, entonces, la tarea principal de los GDL para la gestión del desarrollo, ya que este proceso presupone sensibilizar, capacitar y articular a los decisores locales y, a su vez, generar las políticas, programas y proyectos necesarios para el municipio, desde un enfoque de participación y equidad social.

### La Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM)

La estrategia es un patrón a seguir para el logro de las metas. Este contiene el conjunto de acciones a seguir, en formas de pla-

la totalidad de los problemas. El país está llevando a cabo un proceso de actualización del modelo económico y la reorientación hacia nuevos mercados, por lo que resulta de vital importancia promover el desarrollo local en las localidades.

La Estrategia de Desarrollo Municipal es un instrumento integrador, que contribuye a orientar la gestión del gobierno municipal en función de las prioridades definidas a partir de los intereses nacionales y territoriales. Desde su diseño y gestión articula los diagnósticos y proyecciones que se definan por otros instrumentos de planificación, fundamentalmente

por el plan de ordenamiento territorial y urbano (Consejo de Ministros, 2021).

En la Política de Impulso al Desarrollo Territorial, se establece como acuerdo que a partir de lo propuesto en el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030*. Para el año 2021 cada municipio del país debe tener e implementar la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), desde la total correspondencia con las normativas nacionales, las políticas territoriales y las demandas locales. Asimismo, establece el rol de los decisores públicos en la elaboración, gestión e implementación de las estrategias, a partir de concebirlas como las herramientas fundamentales para la gestión local.

Una de las primeras instituciones cubanas que impulsa y acompaña los procesos de gestión del desarrollo municipal es el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), como entidad de investigación adscrita al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. A partir de su experiencia en los escenarios locales, así como las buenas prácticas y lecciones aprendidas de proyectos de desarrollo como el Programa de Desarrollo Local (PRODEL), se diseñó la *Guía metodológica para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal* (Guzón, 2020), documento de referencia directa para este trabajo y para la mayor parte de las acciones de este tipo que se desarrollan en el país.

El diseño de la EDM parte de la utilización de diferentes metodologías y técnicas

de investigación que contribuyan a la participación consiente de la población y a la búsqueda de información, más allá de los diagnósticos ya identificados o los planes y programas estructurados. Para ello, la utilización de metodologías participativas, como la Investigación-Acción-Participación y la concepción de la Educación Popular, proponen el empleo de técnicas que se adapten a los escenarios, a los diversos grupos etarios para que la comunidad sea sujeto del proceso, identificando sus potencialidades, barreras, aspiraciones y propuestas de soluciones a sus problemáticas.

Además de estas herramientas metodológicas, a partir del aprendizaje de la experiencia sueca para la gestión municipal, se propone utilizar los Talleres de Dilema<sup>1</sup> para establecer diálogos sobre los procesos de tomas de decisión. De esta experiencia nace también la Rueda de Gobernanza y Gestión Pública<sup>2</sup>, como herramienta que permite organizar, coordinar y prever la comunicación desde la misma concepción del proceso para la construcción y diseño de planes locales. Es novedoso, además, la contextualización de la herramienta para la definición de la visión de la EDM, ya que permite, desde el establecimiento de indicadores, construir una visión conjunta del territorio.

La EDM como instrumento debe, por una parte, integrar todos los planes, estrategias y

<sup>1</sup> Ver repositorio de herramientas de apoyo al diplomado para servidoras y servidores públicos en la gestión del desarrollo local.

<sup>2</sup> Ídem.

normativas de interés nacional, territorial y municipal que inciden en el espacio local; y como herramienta de trabajo debe ser capaz de aglutinar y articular a todas las estructuras y dinámicas locales que tributan a la gestión de desarrollo de manera orgánica, sin repeticiones y de manera integral (figura 4.3).

- Implementación.
- Monitoreo y evaluación.

Las líneas estratégicas se implementan a través de la formulación de políticas locales, programas y proyectos (Guzón, 2020). En este sentido, las políticas locales constituyen las

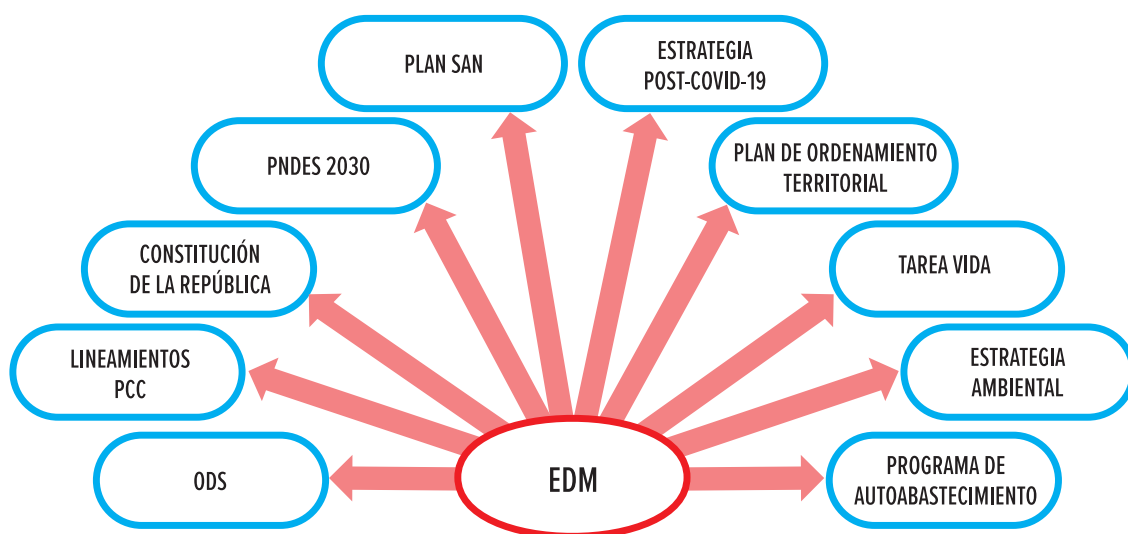


Figura 4.3- Principales documentos que componen la EDM.

La lógica de las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) se expresa en líneas estratégicas, políticas públicas locales, programas y proyectos, para lo cual se propone un recorrido de 25 pasos en seis etapas, referenciadas en la *Guía metodológica de la EDM* (Guzón, 2020):

- Preparación.
- Análisis estratégico.
- Propuesta y aprobación.
- Proyección y aprobación de programas e identificación de principales proyectos.

decisiones que “enmarcan” los programas. En el ámbito local pueden tener lugar tres tipos de políticas: las contingentes<sup>3</sup>, las adaptadas de las políticas nacionales<sup>4</sup> y las que se derivan de la Estrategia de Desarrollo Municipal<sup>5</sup> (Vázquez, Díaz y Pérez, 2020).

<sup>3</sup> Estas provienen de situaciones complejas y emergentes en los municipios.

<sup>4</sup> Estas provienen de la adaptación de una política nacional a las características propias del municipio.

<sup>5</sup> Estas son las que enmarcan los programas y los proyectos, a través de los cuales se implementa la Estrategia de Desarrollo Municipal, siempre que se requiera una nueva política local, teniendo en cuenta alguna línea estratégica

En este proceso es imprescindible el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas locales como herramienta de gestión gubernamental propia, y para adecuar las políticas nacionales, provinciales y sectoriales a las características específicas de cada territorio municipal. También es necesario que cada etapa esté marcada por mecanismos de participación popular.

Las políticas públicas territoriales, en especial las municipales, tendrán como fuente las prioridades identificadas en las Estrategias de Desarrollo Municipal, la adecuación de políticas nacionales a las características locales, y la identificación de problemas y necesidades municipales contingentes.

A escala municipal, la política pública se define de manera sintética como el conjunto de decisiones y acciones (planificadas, intencionadas y causales), que el Estado implementa en concertación con otros actores para dinamizar factores de desarrollo y proveer soluciones a situaciones-problemas. Las PP expresan objetivos de bienestar colectivo que han alcanzado consenso y legitimidad política, por lo que clarifican lo que se pretende conseguir con la intervención pública en el área de que se trate. Las PP enmarcan y especifican cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales para crear y fomentar las capacidades de desarrollo (Vázquez et al., 2020).

---

que no se relacione con una política nacional ya definida y adecuada a las características del municipio.

Los programas se basan en las prioridades definidas para el desarrollo, delimitadas por las políticas locales formuladas para ello; se caracterizan por su unidad temática, pero enfocados desde una perspectiva integral. Una línea estratégica puede dar lugar a uno o más programas en dependencia de su naturaleza, de la misma forma en que una línea estratégica puede requerir una o más políticas, y a su vez, un programa puede atender una o varias políticas; esta relación no es esquemática. Los programas pueden ser de carácter productivo, ambiental, de mejoramiento del hábitat, socioculturales, o de gestión del conocimiento, la innovación y la formación de capacidades<sup>6</sup> (Brito y Guzón, 2020).

Los proyectos de desarrollo local se establecen como vía para materializar las estrategias de desarrollo municipal y provincial, sobre la base del aprovechamiento de recursos endógenos.

Constituye un principio de política, potenciar proyectos de desarrollo local de producción de alimentos con destino al consumo interno; así como los que generen exportaciones, sustitución de importaciones, encadenamientos productivos y flujos monetario-mercantiles al interior del territorio.

Investigadores de la provincia de Artemisa (Somoano y Yáñez, 2015) han identificado

<sup>6</sup> En este caso, pueden existir variantes donde se consideren programas, pero también podría resultar este un eje transversal que da respuesta a las necesidades de todas las líneas estratégicas y, en general, a la implementación de la estrategia.

varios componentes relacionados con la articulación entre proyectos de un municipio:

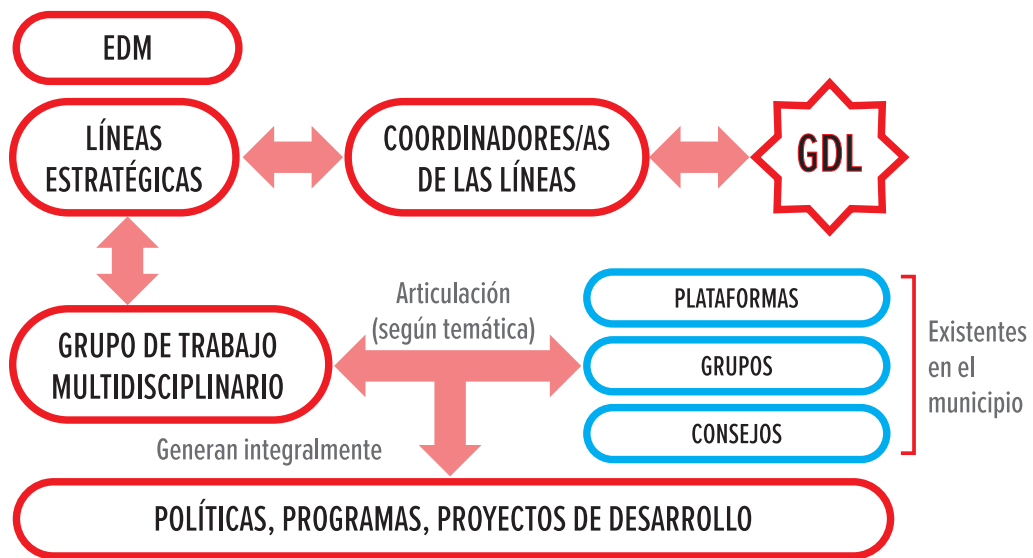
- Apoyo a la planificación: este componente considera y trabaja la Estrategia de Desarrollo Municipal como herramienta que permite integrar todos los procesos y proyectos que confluyen en el municipio. En este sentido se insertarán los programas y los diferentes proyectos a la estrategia, así como la incorporación de sus coordinadores al grupo de desarrollo local.
- Espacios de intercambio de conocimientos: sin la preparación de los actores de la localidad no se podrá dirigir acertadamente el proceso de desarrollo local. Estos espacios permiten la formación y capacitación de los actores implicados y, de esta forma, en correspondencia con lo referido en el componente anterior, se podrá diseñar un sistema de capacitación más articulado con respecto a temas, actores y beneficiarios de los proyectos y, sobre todo, más contextualizado. Ello permitirá evitar la sectorialidad y el verticalismo, además de posibilitar un consenso en torno a cómo lograr la concertación y la toma de decisiones en coherencia con el enfoque del desarrollo local.
- Sistematización de experiencias: los cambios que se producen se comparan. Las experiencias retroalimentan a los implicados, crean nuevas zonas de aprendizaje y permiten el efecto

multiplicador al que se aspira, lo cual posibilita rediseñar acciones desde los proyectos; así la estrategia y la propia práctica se enriquecen desde los nuevos aprendizajes. También se aprovechan y potencian las capacidades locales, el conocimiento tradicional y científico, así como experiencias relevantes para generar mejoras sostenibles, de manera contextualizada y con equidad.

Al analizar la estrategia municipal, uno de los presupuestos a considerar, en pos de la autonomía desde la gestión de los servidores públicos, es la existencia de un sistema de trabajo integrado para la consecución de la EDM. Este sistema debe velar por la articulación de los componentes del desarrollo municipal y la identificación participativa de las líneas estratégicas municipales, en correspondencia con los ejes estratégicos de país, las potencialidades y las barreras del territorio (figura 4.4).

En este proceso existen ejes transversales que se deben asumir desde el inicio, como: participación, equidad social, comunicación, formación y enfoque medioambiental, los cuales deben tomarse en cuenta en cada una de las actividades realizadas.

El proceso de diseño e implementación de la EDM es complejo, diverso y sistémico, por lo cual demanda de la formación de competencias en las servidoras y los servidores públicos para la gestión del desarrollo. Cuestión que está marcada por la



**Figura 4.4-** Sistema de trabajo integrado para el diseño e implementación de la EDM.  
Fuente: Elaboración propia.

integración de acciones de sensibilización, capacitación y formación en todas las etapas del proceso.

La Estrategia de Desarrollo Municipal es el instrumento que integra, desde el espacio local, las políticas, los planes y las normativas nacionales, territoriales y municipales, a partir de su contextualización según las potencialidades y barreras existentes en el municipio.

El fin de la EDM es convertirse en la herramienta de trabajo para la gestión local de las servidoras y los servidores públicos, a partir de la articulación de los diversos espacios que actúan en el municipio en función de su desarrollo.

### Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional del Poder Popular (2019). Constitución de la República de Cuba. *Gaceta Oficial de la*

*República de Cuba*. La Habana: Editora Política.

Consejo de Ministros (2021). Decreto 33/2021 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial (GOC-2021-359-O40). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 40. La Habana.

Espina, M.P. (2006). Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial. *Desarrollo local en Cuba*. La Habana: Editorial Academia.

Fernández, A. (2008). Metodología para gestionar el progreso del potencial humano de las SUM en *La Habana* [tesis de doctorado en Ciencias de la Educación]. La Habana: Universidad de La Habana.

García, C. (2006). Desarrollo local y gestión del conocimiento. *Desarrollo local en Cuba: Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.

- González, A. y Samper, Y. (2006). Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa. *Desarrollo local en Cuba: Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- González, R. (2015). Implementación de la estrategia de desarrollo municipal, eje articulador del sistema de gestión del desarrollo local. *Retos de la Dirección*, 9(1), 121-144.
- Guzón, A. (2006). Estrategias municipales para el desarrollo. *Desarrollo local en Cuba: Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Hinkelammert, F. (1999). *Ensayos*. La Habana: Editorial Caminos.
- Guzón, A. et al. (2018). *Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, especial referencia a las municipales* [manuscrito no publicado]. La Habana.
- León, I., García, I., Guevara, S. y Guerra, Y. (2018). Modelo para la jerarquización y gestión de proyecto de desarrollo local. *Retos de la Dirección*, 12(1), 19-27.
- Íñiguez, L. y Ravenet, M. (2006). Heterogeneidad territorial y desarrollo local. Reflexiones sobre el contexto cubano. *Desarrollo local en Cuba: Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Monges-Rodríguez, Y. (2016). El desarrollo local. Enfoques para su conceptualización. *Olimpia*, 13(39), 226-238.
- Nogales, M.A. (2006). Desarrollo rural y desarrollo sostenible. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 55, 7-42.
- Núñez, J. (2006). Universidad, conocimiento y desarrollo local. *Desarrollo local en Cuba: Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Sanchis, J. (1999). Las estrategias de desarrollo local: aproximación metodológica desde una perspectiva socio-económica e integral. *Revista de Dirección, Organización y Administración de Empresas*, 21, 147-160.
- Somoano, V. y Yáñez, J. (2015). Metodología para la obtención de sinergias entre proyectos en los municipios PADIT de la provincia Artemisa. *Revista GUCID*, 7, 63-73.
- Tejeda, H.N., Santos, D.A. y Navarro, E. (2009). *El desarrollo local y la gestión del conocimiento. Reflexiones*. La Habana: Universidad Agraria de La Habana.
- Tomás, J.A. (2008). El desarrollo local sostenible en clave estratégica. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 61, 73-101.
- Vázquez, Y., Díaz, O. y Pérez, L. (2020) Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*. La Habana, CEDEL, 35-51.



# LA GESTIÓN DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL, DESDE EL CONTEXTO CUBANO

Darais Báez Fernández

Profesora Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

Rodolfo Augusto Moreira Rosell

Jefe de Gestión del Desarrollo, Gobierno Provincial del Poder Popular en Artemisa

Suleidys Abreu Carnero

Especialista del Gobierno Provincial del Poder Popular en Mayabeque

Orquídea Hailyn Abreu González

Profesora Asistente de la Universidad Agraria de La Habana

Julio Alberto Cabrera Rodríguez

Profesor Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

Gabriel Moreno Amador

Profesor de la vicerrectoría de la Universidad de Artemisa

## Introducción

En la *Conceptualización del modelo económico social cubano de desarrollo socialista* y en las *Bases del plan nacional de desarrollo económico y social hasta el año 2030*, la escala local resulta un punto de mira y acción. Se promueven soluciones de desarrollo sostenible y se apunta al municipio como espacio de desarrollo. En esta dirección se incentiva la autogestión local y se enfatiza la necesidad de un mayor protagonismo en ese ámbito e igualmente se propicia el perfeccionamiento de su gestión, como elemento clave para el mejoramiento de la calidad de vida de la población de cada territorio (PCC, 2017).

Cada municipio ha avanzado en la elaboración y aprobación de las Estrategias de

Desarrollo Municipal (EDM), una herramienta para que el gobierno local avance por los caminos del desarrollo sostenible, desde el municipio con sus especificidades y recursos, pero a tono con los compromisos y programas nacionales e internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL, 2016) y la Tarea Vida (UCI, 2019). Definidas las líneas estratégicas y enmarcados los programas, corresponde un rol fundamental al diseño de proyectos, que permite la organización de actividades en específico, pues estos constituyen la vía de ejecución y gestión del desarrollo.

Por todo lo anterior la gestión de proyectos de desarrollo local, vista como un conjunto de acciones determinadas que garantizan

el cumplimiento de un objetivo dentro de un plazo de tiempo, se convierte en un instrumento al alcance de los servidores públicos, con el fin de buscar respuestas a problemáticas concretas de la localidad. En la mayoría de los municipios cubanos su elaboración ha constituido una barrera para la concreción de las EDM, pues se evidencian ausencia de saberes en este tema, por parte de los servidores públicos que intervienen en el proceso de desarrollo local. Por tal motivo se presenta este texto, de forma amena, para contribuir al desarrollo de una capacidad permanente de entrenamiento en funcionarios de las instituciones responsables de la gestión de programas y proyectos en las administraciones municipales y provinciales, encargadas de generar el desarrollo local.

## Desarrollo

¿Qué es un proyecto? El término se aplica a la intención de hacer o ejecutar algo. Un proyecto es la intención organizada de transformar una situación actual insatisfactoria en una situación futura deseada. Es un puente entre un problema y su solución.

“Proyecto” se define como la idea de algo que se piensa hacer y para la cual se establece un modo determinado y un conjunto de medios necesarios. También como la memoria o escrito donde se detalla el modo y conjunto de medios necesarios para llevar a cabo esta idea. En términos académicos, alude a un sistema artificial y abstracto, constituido por bloques de información y decisiones, los cuales se articulan alrededor de una

intencionalidad bien definida que delimita estos bloques en el espacio y en el tiempo.

¿Qué establece sobre este concepto el Decreto 327/2014 que rige el proceso inversionista en Cuba? En el artículo 68 se subraya que proyecto es el conjunto de documentos escritos y gráficos, mediante los cuales se definen y determinan la configuración de la inversión, su alcance, los parámetros y las características técnicas, la interacción con el medio ambiente, los cronogramas generales de construcción, los presupuestos, los análisis de seguridad, las especificaciones para la adquisición de los equipos y materiales, entre otros, y justifica las soluciones propuestas de acuerdo con las normativas técnicas aplicables y las condiciones propias del lugar de aplicación.

La definición que establece esta norma jurídica está relacionada más bien con los proyectos que requieren inversiones necesarias en cada uno de los territorios, vinculados a la ejecución de obras, donde interviene el inversionista, el equipo de proyecto y el ejecutor. Los Proyectos de Desarrollo Local (PDL) conducen a un proceso que supera la operatividad habitual del trabajo de estas estructuras, y en su elaboración se establecen relaciones horizontales para alcanzar un aprovechamiento de los recursos y una racionalidad.

Dentro del Decreto 33/2021 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial, emanado de la actualización del marco legal cubano a favor del desarrollo local, el capítulo III, artículos 16.1 y 16.2, expresan que:

El proyecto de desarrollo local constituye un conjunto de recursos, esfuerzos y acciones, con identidad propia, para transformar una situación existente en otra deseada, que contribuya al desarrollo del territorio donde actúa, e impacte en la calidad de vida de la población. También ayuda a potenciar las capacidades de los grupos y actores participantes y a aprovechar los recursos endógenos en la solución de las problemáticas planteadas (Consejo de Estado, 2021, p. 7).

### Principales características de los proyectos

- La temporalidad: los proyectos nacen y mueren. Tienen un comienzo desde su concepción como idea. Su formulación, ejecución y evaluación se dan en un límite de tiempo.
- La singularidad: no hay dos proyectos iguales. Todos son muy singulares. Esto hace que la experiencia de unos no sea totalmente transferible a los otros.
- La dependencia: el proyecto no se pertenece a sí mismo, no tiene significado *per se*; se origina en un plan, en un programa o en una organización, por lo tanto, sus objetivos se subordinan a esquemas de decisión más amplios que garanticen la integralidad de la gestión y garanticen la sinergia de los esfuerzos.
- La flexibilidad: por su corta temporalidad, son mecanismos de gestión moldeable y versátil; pueden generar oportunidades de cambio para las or-

ganizaciones, condición sumamente importante en un mundo donde la adaptación al medio es necesaria.

- La fragilidad: los proyectos son también muy vulnerables y pueden afectarse por los cambios de los medios externos e internos de las organizaciones. La fragilidad es el precio que pagan los proyectos por su flexibilidad.
- La integralidad: los buenos proyectos son como imanes, que atraen todo lo que tiene que ver con ellos de manera relevante. Esta propiedad les permite relacionarse con varias de sus dependencias. Por eso pueden actuar como factores aglutinantes de la organización.

### Clasificación de los proyectos

Existen también diversas maneras de clasificarlos, esto se debe a que las organizaciones que los gestionan o los investigadores del tema van nombrándolos según determinados criterios acorde a sus experiencias en determinadas áreas del conocimiento, dirigidos a la percepción del autor o a su objeto de estudio o investigación. Pero en la práctica resulta más conveniente designarlos por sus objetivos, dentro del área programática a que se aplican. Dentro de la diversidad de clasificaciones y tipologías declaradas en bibliografías sin autores específicos asociados están:

- Proyectos productivos, de investigación, de gestión ambiental, educativos y de servicios.

- Proyectos de innovación tecnológica, desarrollo tecnológico, creación científica, formación de recursos humanos, servicio científico–tecnológico.
- Proyectos productivos, sociales, de infraestructura.
- De inversión o desarrollo social, de investigación, de desarrollo tecnológico, de desarrollo administrativo o institucional, de inversión física.
- Económico–productivos, socioculturales, ambientales, institucionales e investigación, desarrollo e innovación (según los componentes de la dimensión integral del desarrollo sostenible).

Esta última clasificación, desde el recién aprobado Decreto para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial, artículo 25.1, declara los actores locales, titulares de proyectos de desarrollo local como: entidades estatales; trabajadores por cuenta propia; cooperativas agropecuarias y no agropecuarias; organizaciones de masas y sociales; instituciones y formas asociativas reconocidas legalmente; y otras personas naturales o jurídicas que se reconozcan legalmente (Consejo de Estado, 2021).

Los proyectos vienen siendo la salida de las EDM, encaminados a dar solución a alguna problemática detectada en los diagnósticos y, más que eso, a utilizar alguna potencialidad identificada en el territorio. Por ello se establece en cada municipio un proceso continuo de formulación, selección y aprobación que conduce a la cartera de PDL.

En este proceso intervienen los equipos de coordinación técnica, entidades involucradas, universidades y centros de investigación, expertos, presidentes de los Consejos Populares y comisiones permanentes, productoras y prestadoras de servicios, población, entre otros actores.

En la elaboración de los PDL intervienen las entidades ejecutoras, las instituciones implicadas, el equipo de coordinación técnica y otros expertos. Está encaminado a la búsqueda de respuestas a problemáticas concretas, al poner énfasis en sus potencialidades y recursos, más que en sus carencias. Los proyectos cumplirán al menos con dos de estos principios: 1. Favorecer el autoabastecimiento municipal o el incremento de la calidad de los servicios a la población. 2. Contribuir a la creación o el incremento de las capacidades tecnológicas e institucionales para su desarrollo. 3. Colaborar en la consolidación de la identidad local.

La gestión de proyectos posee un ciclo de vida, el cual consta de momentos, fases, etapas y pasos, cada uno con sus instrumentos específicos.

### **Ciclo de vida del proyecto (Gómez, 1999 en Ramos, 2011, p. 69)**

#### **MOMENTO 1. PROGRAMACIÓN**

- **Fase I. Identificación** ¿Cuáles son las necesidades y los problemas a resolver? ¿Qué queremos lograr? ¿Para qué? ¿A quiénes va dirigido? ¿Qué buscamos obtener?

- **Fase II. Diseño y Formulación** ¿Cómo lo vamos a hacer? ¿Cuándo se va a hacer? ¿Con quiénes y con qué lo haremos? ¿Qué costo tendrá?

## MOMENTO 2. FINANCIACIÓN

- **Fase III. Ejecución y seguimiento** ¿Cómo mediremos los resultados? ¿Se están cumpliendo las acciones planificadas?
- **Fase IV. Evaluación** ¿Los recursos se utilizan correctamente? ¿Cuáles fueron los resultados y el impacto?

### Fase I. Identificación y análisis

La intencionalidad en un proyecto es una fuerza interior que impulsa, de manera más o menos consciente, en una dirección; en ocasiones se convierte en decisiones que pretenden incidir de manera particular sobre el futuro. La intencionalidad es entendida como aquello que se quiere lograr (resolver problemas), se considera el elemento esencial y núcleo que origina el proyecto y debe precisarse y aclararse con esmero.

Los PDL responden a los programas que, a su vez, se enlazan con las líneas estratégicas aprobadas en cada territorio, por ello la intencionalidad enfatiza en las potencialidades y recursos con que cuenta el municipio, más que en sus carencias. Revisten especial importancia las expectativas, aspiraciones y necesidades de quienes se beneficiarán de él, por lo que se convoca y exige a que los beneficiarios de la solución participen activamente en su diseño. En gran medida el

éxito de los proyectos depende de su capacidad para acoger y expresar la intencionalidad de los clientes.

Los expertos en el tema hacen dos recomendaciones en relación con la formulación de las intencionalidades: a) Expresarlas de manera positiva, como oportunidades a aprovechar o potencialidades a desarrollar, más que como carencias a suplir. b) Expresarlas de manera proactiva, es decir, de forma consciente, previsor y activa, en vez de asumirlas pasivamente como reacción a hechos cumplidos. Un proyecto rara vez expresa una sola intencionalidad. Por el contrario, suele ser el punto de encuentro de los intereses múltiples y cambiantes de diferentes personas, es decir de los involucrados directa e indirectamente en el problema o en las posibles soluciones. Estos pueden ser personas naturales o jurídicas.

La información. Es el segundo de los componentes esenciales de la Fase I (identificación y análisis), necesaria antes de realizar la propuesta o alternativa. Se considera que el éxito o fracaso del proyecto depende en gran parte de la información que lo sustenta. La buena información agrega valor, genera oportunidades de mejoramiento, facilita la administración y el control de toda organización.

Por muy simple que parezca, todo proyecto abarca múltiples aspectos y es, en sí mismo, complejo. En la práctica, sin embargo, la complejidad de los proyectos se considera relativa y suele establecerse por comparación entre varios de ellos. El mayor

o menor grado de éxito de la intencionalidad puede depender del conocimiento que el equipo de proyecto tenga acerca de los factores que inciden en el problema y en la forma de controlarlo. De este argumento se desprende la necesidad de conocer bien los factores que afectan el éxito de la intencionalidad, especialmente en lo relacionado con el problema y las opciones de solución. Estos elementos revisten una importancia crucial para el éxito, y su conocimiento demanda especial atención por parte de los gestores.

- *Información sobre los factores propios del problema que se va a intervenir:* Al formular un proyecto nos veremos obligados a basar los criterios en la mejor información disponible. Idealmente esta debe ser suficiente, confiable, oportuna, clara, actualizada y selecta y dar respuesta, como mínimo, a los siguientes interrogantes: ¿En qué consiste realmente el problema? ¿El problema es percibido de la misma manera por las personas o instituciones involucradas? ¿Para quiénes y cuántos es problema? ¿Cómo se ha comportado anteriormente? ¿Qué lo origina? ¿Qué consecuencias conlleva? ¿Cómo se relaciona el problema con su contexto? ¿Qué aspectos importantes se conocen sobre el problema que pudieran contribuir a su solución? ¿Qué tan importante es el problema en la actualidad? ¿Para quiénes es importante resolverlo? ¿Es

posible que algunas personas estén interesadas en mantener la situación que calificamos como problema?

Entre los procedimientos que pueden ser especialmente útiles al precisar el problema sobresalen:

- Definir el problema y sus características. Implica un esfuerzo por precisar aspectos esenciales que caracterizan o identifican la situación y las diferencias con otras parecidas o relacionadas. Esto se designa en ocasiones como elaboración del marco conceptual. La experiencia en sí misma puede ser insuficiente; es importante consultar a los expertos.
- Elaborar un diagnóstico contextual que ubique y relacione el problema en aquella problemática mayor que lo engloba y que determina sus características y su comportamiento. Es muy importante tener presente que un problema no se comporta de la misma manera en poblaciones o en momentos diferentes.
- Analizar causas y consecuencias del problema, aplicando la técnica del árbol de problemas.
- Priorizar los factores causales. Implica comparar la importancia relativa que pueda tener cada una de las causas en el diagnóstico y comportamiento del problema.
- *Información esencial en todo proyecto:* La obtención, el procesamiento y

el análisis de la información contribuyen al desarrollo de la intencionalidad, siempre que se asuman estas tareas como recursos administrativos y se apoye en estos últimos para cambiar y mejorar la calidad de sus decisiones. Un error frecuente consiste en citar y recolectar información para conservar y defender una decisión ya tomada, y no para reformular y mejorar la intervención según las evidencias. Es muy difícil que el equipo del proyecto pueda manejar una información tan compleja para alcanzar un objetivo con éxito, si no lo hace de manera ordenada. La gestión ofrece técnicas y métodos para obtener, organizar, analizar (relacionar), interpretar y valorar información, de forma que pueda ser utilizada como fundamento y garantía del triunfo.

¿Cuál es el problema? (definición conceptual del problema). ¿En qué conocimientos teóricos se soporta? ¿Cómo se ubica en su contexto? (diagnóstico contextual). ¿Qué población afecta? ¿Cómo se ha comportado el problema antes? (punto de partida o línea de base). ¿Cómo se comporta ahora? (causas y consecuencias). ¿Por qué intervenirlo? (justificación). ¿Cuáles son las posibles alternativas de solución? ¿Qué métodos pueden optimizar la solución? ¿Qué tan viables y factibles son las posibles soluciones?

Se deberá tener profundo conocimiento de los aspectos citados, y no desconcertarse por la diversidad de formatos que exigen

las agencias financiadoras. Se deberá tener también un alto dominio en el manejo de la información relacionada con el proyecto, hasta el punto de poder expresarla en distintos formatos, de acuerdo con el destinatario a quien vaya dirigido. En los municipios se cuenta con diferentes instrumentos de planeamiento y control que pueden aportar la información relacionada con un problema determinado entre ellos: anuarios estadísticos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), estudios socio-demográficos de la ONEI, diagnósticos de los planes de ordenamiento territorial y urbano, estudios parciales del hábitat, boletines informativos de los centros de información de las administraciones municipales, informaciones de los resultados económicos de las entidades, balances financieros, tesis de grado, entre otros.

- *Las decisiones:* la intencionalidad es la más importante. La calidad de las decisiones depende directamente de tres factores: de la calidad de la información que las sustenta (soporte técnico), del respaldo social a la iniciativa (soporte político), y de la competencia del equipo de coordinación técnica para lograr los resultados previstos (motivación, compromiso e idoneidad). Estos criterios suelen ser tenidos en cuenta por las diferentes agencias que financian proyectos, para evaluar la conveniencia de apoyarlos (factibilidad y viabilidad).

- *La factibilidad* de una decisión se refiere a su posibilidad de éxito, fundamentada en los recursos requeridos para lograr los resultados previstos. Algunos autores se refieren específicamente a esta propiedad como “factibilidad técnico-financiera”. Un análisis de factibilidad consiste en establecer si existen las condiciones y recursos humanos, materiales, físicos y financieros suficientes y efectivos para lograr el resultado previsto.
- *La viabilidad* de una decisión también se refiere a su posibilidad de éxito, la determina en función del respaldo social que garantice el alcance de los resultados previstos. Analizar la viabilidad de una decisión consiste en establecer si cuenta con el suficiente respaldo de los actores sociales, como para lograr el éxito. Este respaldo depende, a su vez, de los intereses de las fuerzas sociales que actúan en el grupo y se reflejan en sus valores éticos individuales, sus normas morales predominantes, los patrones culturales vigentes, sus leyes y acuerdos políticos. Se dice que una decisión no es viable cuando la contradicción con los valores, intereses, normas o disposiciones legales, amenaza su realización.

Los evaluadores rechazan propuestas, si no están “razonablemente” garantizadas la factibilidad y la viabilidad, considerando que sin estas condiciones el proyecto posi-

blemente fracasará. El equipo de proyecto tampoco puede manejar las decisiones de manera desordenada. La gestión le ofrece técnicas y métodos para analizar, interpretar, valorar, ordenar y poner en marcha diferentes decisiones, de manera que garanticen éxito en la intencionalidad básica. Al respecto, las instituciones y agencias que trabajan por proyectos ofrecen diferentes formatos que apuntan a organizar por bloques las decisiones requeridas para garantizar el éxito del proyecto. Entre las expresiones más importantes de decisiones asumidas en el proyecto, figuran las estrategias, los objetivos específicos, las metas, la definición de acciones, la previsión de recursos, la elaboración de cronogramas, de presupuestos y la definición de los criterios y procedimientos de evaluación. Una vez evaluado estos tres aspectos estamos en condiciones de validar las propuestas y alternativas para dar solución al problema identificado, pasando a la Fase II.

## **Fase II. Diseño y formulación (planificación)**

Se utiliza la lógica de intervención, se establecen los cronogramas y la estrategia de ejecución, el sistema de monitoreo y la evaluación de las acciones planificadas.

La gestión de proyectos ha desarrollado técnicas que facilitan la solución de problemas. Entre ellas se destacan el Marco Lógico (ML) y las técnicas de programación (Ortegón, 2005). En el enfoque del ML se considera que la ejecución de un



proyecto es consecuencia de la estrecha articulación de varios componentes entre los que se destacan el objetivo global o de desarrollo, el objetivo del específico, los resultados, las tareas y los recursos. Estos elementos deben mantener entre sí, una relación de dependencia directa, que va desde los planteamientos generales formulados en los objetivos, hasta las decisiones específicas relacionadas con los recursos que van a requerirse.

#### *Matriz de marco lógico o matriz de planificación*

Como su nombre lo indica, es un esquema articulado de decisiones que se propone como punto de partida para diseñar los aspectos generales y críticos del proyecto, así como el plan detallado para llevarlo a cabo. Una vez definida, servirá de punto de referencia fundamental durante toda la vida del proyecto y ofrece ventajas en la Fase II para formular técnicamente el proyecto, en la Fase III como referencia para orientar la ejecución y en la Fase IV como criterio para el seguimiento y evaluación del proyecto.

Asegura que se formulen las preguntas fundamentales relacionadas para el éxito y se analicen a fondo sus debilidades. Guía la valoración sistemática y lógica y mejora la planificación al resaltar los lazos entre los elementos del proyecto y los factores externos. Facilita el entendimiento común y mejora la comunicación entre quienes los deciden y las partes. Asegura que se formulen las preguntas fundamentales relacionadas

al éxito y se analicen a fondo sus debilidades. Guía la valoración sistemática y lógica de los diferentes elementos y los factores externos. Asegura la sostenibilidad cuando quede autogestionado. Facilita la comunicación entre gobiernos y agencias financiadoras. Facilita la realización de estudios sectoriales y de estudios comparativos en general. En el análisis de marco lógico se relacionan componentes que a continuación se abordan:

1. *Problema principal.* No se puede perder de vista el problema que dio origen al proyecto, para no perder de vista la solución. Debe expresarse como una situación valorada desfavorablemente y aunque los problemas son siempre componentes de situaciones más complejas que los engloban (problemáticas), su definición debe hacerse en términos operativos, que sugieran una solución. El éxito depende de un buen análisis precedente.
2. *Producto o resultado final.* Es posible describirlo con un buen análisis del problema principal. Operativamente se define como el resultado terminado único, definible y diferenciable, obtenido del proceso. Para procesos de producción de bienes materiales, el producto final es tangible, definible y delimitable. En los servicios son intangibles, y su identificación más difícil. Por ello se considera que el

producto final esperado de un servicio será una nueva situación que se expresará de manera tangible y observable bien sea de forma directa o a través de indicadores que suplanta la connotación adversa del problema que lo dio origen. Es expresada en términos positivos, despojados de la carga desfavorable que este presenta, como se vería la nueva situación al término del proceso.

3. *Objetivo general.* En principio, es la expresión del resultado que se espera. Se formula como la acción que conduce al producto esperado y resuelve el problema planteado: Debe ser coherente con el problema y el producto final; debe ser claro, preciso y concreto, expresarse en términos observables y verificables y abarcar todos los objetivos específicos. Bien formulado basta para dar una idea clara de lo que se quiere lograr con el resultado: ¿Qué se quiere lograr? ¿Qué acción está involucrada para conseguirlo? ¿Cuándo se espera lograr? ¿Dónde se logrará? Si requiere información adicional sobre el alcance de la intencionalidad, se complementa con los siguientes aspectos para ese producto: ¿Cómo se logrará? ¿Quién realizará esta acción? ¿Para qué se logrará? ¿Qué tanto de él se logrará? Estrictamente hablando, el objetivo del proyecto es la esencia del planteamiento. Por eso suele ser utilizado por las agencias financiadoras como término de referencia contractual. Lograrlo se considera una responsabilidad ineludible de los gestores.
4. *Objetivo global o de desarrollo.* En el marco lógico de proyectos, es el resultado final esperado. Después del marco de tiempo del proyecto, si los resultados son sostenibles comienza a impactar en el entorno. Se manifiesta en el incremento y calidad de servicios y productos y en los comportamientos en que se manifiestan las personas ante la problemática. Es efecto de la gestión realizada y por otras intervenciones y situaciones que se dan en el entorno. Dado que no es gobernable por completo por el proyecto, obedece también a procesos sociales complejos y otras gestiones. Se formula en términos amplios y generales, aplicables a un sector de la sociedad.
5. *Problemas específicos.* Al analizar el problema principal se identifican “las causas”; para ello se emplea la herramienta árbol de problemas y se diferencian aquellas que, teniendo una relación directa con el problema central, pueden ser intervenidas desde el proyecto. Cada causa se considera un problema específico y su formulación debe cumplir con los requisitos vistos para la formulación del problema principal. Además, debe expresar una

situación existente y debe formularse en una oración corta con sujeto, verbo y predicado, ser claramente comprensible, contribuir a la comprensión del problema principal, y quedar expresado en términos operativos o prácticos que permitan deducir la forma de actuar sobre él.

6. *Productos finales específicos.* Para cada problema específico habrá, como mínimo, un producto específico que lo resuelva y su formulación debe expresar una situación existente como si ya se hubiera alcanzado (contraria o diferente al problema), formularse en una oración corta con sujeto, verbo y predicado, ser comprensible, contribuir a la transformación favorable del problema, y expresarse en términos operativos o prácticos.
7. *Productos intermedios.* El producto final es más fácil de ser alcanzado, si se desarrolla por etapas, donde un producto inicial se va transformando en otros. Estos son objetos materiales o resultados parciales de un servicio, diferenciables de otros y considerados como incompletos frente al producto o servicio final, del cual forman parte en calidad de estado previo. Debe expresar una situación tangible (observable) que será utilizada como punto de partida por el proceso siguiente, formularse en una oración corta con sujeto y predicado que ex-

prese sus atributos principales, ser comprensible, contribuir de manera a la consecución del producto final, ser esencial en el proceso y estar expresado en términos operativos.

8. *Objetivos específicos.* Su logro presupone que se producen resultados en las etapas, a través de la ejecución (cambio expresado a través de los productos o servicios). Deben expresarse en forma concreta, detallada y coherente con los resultados que se pretenden lograr para cada uno de los problemas específicos, se define un objetivo específico para cada producto final específico; estos contribuyen de forma significativa al cumplimiento del objetivo del proyecto. Deben ser realistas, alcanzables, formularse en términos positivos como la acción que se realizará para obtener cada producto final específico y precisar: el qué (resultado esperado y verbo en infinitivo que expresa la acción propuesta para lograr el producto), el dónde (ámbito de acción), el cuándo (la fecha límite), y el cuánto (la cantidad).
9. *Indicador Objetivamente Verificable (IOV).* Característica observable que refleja las propiedades del evento, parte que da cuenta del todo. Refleja los cambios buscados. Deben ser siempre observables y valorables (medibles) de forma cualitativa o cuantitativa. El marco lógico exige definir para

cada resultado final o intermedio, una o más IOV que le permitan medir cambio y saber si se está alcanzando el objetivo, lo que justifica el esfuerzo y la inversión. Su construcción exige buen conocimiento del asunto a evaluar. Su tipología varía: de resultado, de proceso, de estructura, de calidad, de eficiencia. Para definirlos hay que: identificar atributos que tendría el producto esperado. Resaltar solo características que dan identidad al logro y lo diferencian de situaciones parecidas y seleccionar los que de manera directa o indirecta tengan propiedades físicas que sean observables por los sentidos (color, tamaño, forma); las dimensiones subjetivas humanas, pueden ser indirectamente observables a través de las expresiones del sujeto (el lenguaje y la acción pueden encontrar los indicadores cualitativos o cuantitativos del cambio esperado). Se debe escoger, entre los atributos, solo uno que permita verificar el logro presentado y formular operacionalmente el IOV.

Es útil precisar los siguientes aspectos: 1) El atributo esencial del producto que se va a verificar: ¿Observable directa o indirectamente a través de una medición o registro? 2) ¿En qué ámbito espacial se va a medir: en una región, un grupo, un lugar, una institución? 3) ¿Cuándo se va a medir: en una fecha determinada o en momentos particu-

lares del proceso? 4) ¿Cómo se va a verificar el indicador? ¿Con qué técnica o instrumento? 5) ¿Quién va a realizar esa verificación?

Una vez se hayan precisado los indicadores, hay que asegurarse de que sean específicos en términos de cantidad, calidad, tiempo, ubicación y grupo beneficiario y se disponga de medios de verificación (fiables y actualizados). Los indicadores deben ser también relevantes para la medición del logro de los objetivos.

#### 10. *Medios y fuentes de verificación (FV).*

Permitirán de manera directa o con instrumentos observar los IOV, los cuales deben declarar su FV y concebir sus formas ¿Qué información estará disponible?, ¿de qué forma? y ¿quién la facilita? En las FV externas se valora el acceso, la confiabilidad y la pertinencia. Se tendrá en cuenta el costo de información producida. Sustituir IOV que no se puedan identificar la FV adecuada. La utilidad del IOV puede valorarse a partir de los siguientes criterios: la calidad de la fuente (un IOV es útil si se construye con información de fuentes fiables y actualizados) y el costo (cuando se necesite una recopilación especial de información, se evalúa si los beneficios lo justifican).

11. *Fecha de entrega.* Para cada producto intermedio se define la fecha límite en que se supone, razonablemente, debe estar terminado y se tendrá en

cuenta: los tiempos demasiado cortos (a la luz de sus análisis no se podrán cumplir) y los tiempos demasiado largos (pueden generar también pérdidas de recursos y oportunidades).

12. *Responsable*. Precisar responsabilidades puntuales es factor crítico del éxito; se debe precisar el responsable de cada uno de los productos intermedios, distribuyendo estas responsabilidades en el equipo o contratando a terceros. Cuando la responsabilidad es grupal, se nombra al coordinador responsable. En el caso de los contratistas, suele recaer en el representante legal de la agencia contratada, a menos que el convenio estipule otra cosa. La selección de los responsables (aspectos operativos) no debe tomarse a la ligera, de ello depende el éxito o fracaso del proyecto. Al definir los responsables de un resultado, se deben considerar las capacidades técnicas y las capacidades funcionales de los talentos humanos.

13. *Supuestos*. Al comparar las ventajas de dos o más opciones, reviste gran importancia el análisis de oportunidades y amenazas que provienen del entorno; este comportamiento no es directamente controlado por el equipo y se le denomina “supuestos”. Es la condición externa que influye sobre el éxito, su control directo escapa al poder del analista. Por ser “in-

controlables”, no quiere decir que se ignoren; por el contrario, analizarlos detalladamente constituye una de las actividades más importantes del diseño de proyectos.

### *Plan operativo*

Consiste en la identificación de actividades que permiten la implementación de estrategias o servicios definidos que dan cumplimiento a los objetivos específicos, generales y de desarrollo. Una vez que se ha optado, para enfocar y resolver el problema, el equipo las define y relaciona entre sí (tiempos, actividades, recursos, responsabilidades) y se desagregan las decisiones generales en aspectos concretos y particulares. Durante la fase de operacionalización se deberá ser práctico y cuidadoso, un error en la disposición de detalles arruina el trabajo.

1. *Las actividades (A)* son el conjunto de tareas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada componente. Resulta importante elaborar una lista detallada de ellas debido a que es punto de partida del Plan de Operativo General (POG). En ocasiones es recomendable llegar hasta la definición de tareas, las cuales suponen los pasos necesarios para cumplimentar cada actividad. Para cada resultado habrá una o más A. Al precisar el listado de actividades y tareas, debería incluir solo las que el proyecto tiene que emprender,

cuidándose de que se haga una distinción entre las del proyecto y las que forman parte de los procesos de la institución y programas de la agencia relacionado el proyecto. Una vez descritas debe asegurarse de que: estén incluidas todas las actividades necesarias para producir los resultados, que *A* contribuya directamente al nivel del resultado superior, que solo se incluyan las que el proyecto tiene que ejecutar, que estén planteadas en términos de acciones que se emprenden y no en términos de resultados alcanzados, que cuenten con tiempos realistas, que sean adecuadas, con respeto al contexto y con visión de desarrollo.

2. *Los insumos.* Son todos los recursos que se van a usar incluyendo los talentos humanos, suministrados por los involucrados, y deben reflejar de manera realista aquello que es necesario para producir los resultados. Se precisa que: Se puedan relacionar directamente con las *A*, que sean condiciones necesarias y suficientes para emprender las *A* planeadas y con nivel de detalles y comprensivo, que estén definidos de manera concreta y verificable (cantidad, calidad y costos), que se correspondan a la situación del contexto local, territorial y/o del país anfitrión en términos socioculturales, políticos, tecnológicos, ambientales, etc.

Hasta este momento se ha avanzado en la planificación del proyecto, precisando en sus componentes y se ha hecho una aproximación a la definición del marco lógico y plan operativo del proyecto, lo que llevará a precisar los aspectos operativos en la gestión del proyecto. Se analiza, a continuación, el documento del proyecto para su aprobación.

#### *Documento del proyecto*

Al concluir la fase, queda elaborado para su aprobación el documento de proyecto que tiene regularidades en cada convocatoria, pero presenta especificidades según el tipo o la agencia financiadora. Los formatos, para presentar de manera ordenada la información requerida para comprender y sustentar el proyecto, se organizan “por bloques”, y en esencia suelen referirse a aspectos similares. El recuadro 4.1 muestra la estructura del documento del PDL por etapas. Esta experiencia ha sido liderada por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), con el objetivo de apoyar en la elaboración e implementación de su EDM, basado en el uso de las capacidades locales, para autofinanciarse y generar ganancias en el territorio, el cual requiere una mayor descentralización que le permita promover el fortalecimiento de las instituciones y de los potenciales económicos.

En síntesis, las etapas del PDL son 1. Recopilación de información para el diagnóstico. 2. Elaboración del diagnóstico. 3. Análisis de escenarios. 4. Determinación de las principales líneas estratégicas de desarrollo

#### Recuadro 4.1- Estructura del documento del PDL por etapas

##### 1. DATOS GENERALES

a) Título del proyecto. b) Clasificación: (económico-productivo, ambiental, sociocultural, institucional, investigación, desarrollo e innovación). c) Municipio y emplazamiento del proyecto. d) Entidades solicitantes (datos) e) Líder del proyecto (datos) f) Entidades participantes (datos). g) Aporte financiero total solicitado h) Tiempo de duración del proyecto. i) Beneficiarios directos e indirectos: población (desagregada por sexos, grupo etario, tipo de asentamiento humano donde reside) y/o entidades beneficiadas directamente por el proyecto. j) Resumen del proyecto.

##### 2. FUNDAMENTACIÓN

a) Contexto y antecedentes del proyecto. Relación del proyecto con EDM o EDP y programa sectorial del municipio. Presentación de la(s) problemática(s) a abordar y la contribución a su solución desde el proyecto (¿Por qué y para qué el proyecto?) b) Justificaciones: viabilidad y factibilidad del proyecto. Valoración de los posibles impactos (ambientales, sociales, económicos y culturales) del proyecto y las medidas para evitar/reducir los efectos negativos. Consideración sobre soluciones previstas por el proyecto que promueven la ciencia, la tecnología y la innovación y la utilización/dinamización de recursos endógenos. c) Sostenibilidad del proyecto: consideraciones sobre las condiciones y estrategias previstas por el proyecto para garantizar su desarrollo eficaz y la continuidad de acciones/procesos una vez concluido el financiamiento aportado por el programa. d) Aavales y aprobaciones: acuerdos de los espacios institucionales y de gobierno que aprueben el proyecto (CAM AMPP, empresas, entidades ejecutoras y otros que se consideren pertinentes).

##### 3. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO

a) Objetivo general y objetivos específicos del proyecto. b) Resultados esperados. c) Actividades previstas para alcanzar los resultados y su disposición en el tiempo (cronograma trimestral).

##### 4. RECURSOS Y PRESUPUESTOS DEL PROYECTO

a) Presupuestos desglosados por años de ejecución y en rubros. Estos son la guía para estructurar la tabla de presupuesto, detallando en cada caso los recursos necesarios para desarrollar las actividades previstas: I. Equipamiento (de computación, electromecánicos, electrodomésticos, maquinarias, otros). II. Material gastable e insumos para trabajo (de oficina, de reproducción, de capacitación, de limpieza y mantenimiento, ropas y otros elementos de protección, utensilios y herramientas de trabajo, piezas de repuesto de equipos). III. Apoyo a la transportación. IV. Publicaciones, difusiones (para promocionar información gráfica, textos, videos). V. Encuentros e intercambios (apoyo para logística de eventos, talleres e intercambios). VI. Comunicaciones y redes (recursos y servicios necesarios para las telecomunicaciones y redes). VII. Adecuación o construcción de locales (mobiliario, materiales de construcción, carpintería, accesorios, instalaciones hidráulicas y sanitarias). VIII. Salarios y seguridad social. IX. Gastos bancarios. X. Otros gastos (por ejemplo, compra de semillas).

##### 5. MONITOREO DEL PROYECTO

a) Sistema de indicadores de desempeño e impacto del proyecto: Indicadores de resultados y de efectos. En ambos casos debe enunciarse la línea base. b) Fuentes y mecanismos de verificación de indicadores.

del municipio 5. Diseño del plan de acción y determinación de los perfiles del proyecto a corto, mediano y largo plazo. 6. Elaboración del proyecto. 7. Determinación de los responsables de la gestión, el monitoreo y el control de los proyectos. 8. Seguimiento y control.

### Fase III. Seguimiento y monitoreo

- *Seguimiento.* Va más allá de la observación, debido que implica indagar con los beneficiarios y otros actores, realizar compilaciones de datos para su análisis documental y analizar puntualmente los procesos observados. Se examinan informes de avance y progresos con los ejecutores. Comparar, identificar otros estudios, evaluar si se necesita como resultado de la revisión. Al final es oportuno brindar retroalimentación de las partes implicadas e interesadas. Implica: Control de las actividades (recopilación de la información, elaboración y aplicación de instrumentos y análisis de la información).
- *Monitoreo.* Procedimiento mediante el cual se verifica eficiencia y eficacia de la ejecución mediante la identificación de sus logros y debilidades y, en consecuencia, se recomiendan medidas correctivas para optimizar resultados. Implica: Control de ejecución presupuestaria y control de utilización de recursos (elaboración y aplicación de instrumentos de utilización de recursos, ejecución presupuestaria y control de

talentos humanos, comportamientos deseados y competencias vinculadas al proyecto.

- *Beneficios.* Identifica fallas en el diseño y el plan y su cumplimiento, recomienda cambios y ayuda a identificar soluciones a problemas; examina continuamente los supuestos determinando el riesgo de no cumplir, determina la probabilidad de que se produzcan los resultados y si los componentes resultarán en el logro de los propósitos en la forma planificada; y establece vínculos entre el desempeño en marcha y la futura asistencia del financiador.
- *Representación del financiador.* Tiene la función primaria de identificar problemas de desempeño y trabajar con los ejecutores para solucionarlos, un monitoreo eficaz permite actuar pronta y efectivamente. La representación se encarga del proceso de monitoreo y de informar a la administración del financiador sobre los acontecimientos.

### Fase IV. Evaluación

Para la evaluación de un proyecto se aplican principios generales, con particularidades. Algunos criterios orientadores: Debe considerarse un proceso inherente a la buena gestión; cubriendo integralmente los diferentes procesos involucrados y no solamente sus resultados finales. Si son dinámicos, sus criterios de evaluación deben serlo, además de ajustarse a ser flexible y razonable. Una autoevaluación participativa y activa,



puede ser más efectiva que la evaluación externa. Para garantizar el cumplimiento de la intencionalidad prevista está relacionada la calidad del proceso, los criterios seleccionados para realizar la comparación, los instrumentos, la capacidad de los evaluadores para comprender el proceso, la oportunidad del concepto emitido y su legitimación por quien toma las decisiones de control. El resultado esencial de toda evaluación de proyecto es una recomendación de ajuste.

A pesar de ciertas particularidades que le son propias, la evaluación de los proyectos no se aparta de estos principios generales. Implica compararlo y ello no es posible si previamente no se han definido los criterios para hacerlo. Dichos criterios son siempre patrones convencionales, es decir, previstos a conveniencia por quienes realizan la evaluación. ¿En qué momento debe hacerse la evaluación del proyecto? Si se entiende la evaluación como un conjunto de actividades dirigidas a garantizar el éxito del proyecto, debiera corresponder a un proceso continuo y no a procedimientos episódicos. La evaluación debe realizarse con sentido común. Se proponen dos tipos de evaluación que, a pesar de sus especificidades, son interdependientes y complementarios:

1. La evaluación *ex ante*. Es realizada sobre el diseño o propuesta técnica, su finalidad es establecer importancia y conveniencia de llevarlo a cabo. Suele solicitarse por financistas o dependencias de la organización

responsables de la asignación de recursos. Debe terminar en una recomendación sobre la conveniencia o no de apoyarlo. Se centra en: la importancia del problema, la bondad de la solución planteada, la factibilidad técnico-financiera de llevarlo a cabo, la viabilidad ética, social y política de realizarlo, la idoneidad de los proponentes.

2. La evaluación *ex post*. Terminada la fase de ejecución, es posible que algunas personas o instituciones estén interesadas en ciertos aspectos específicos de la experiencia. El interés que da origen al análisis es también muy variable. Puede centrarse en los resultados obtenidos, o en alguno de los procesos adelantados para alcanzarlos, o en otro aspecto particular. Los agentes financiadores de proyectos podrían estar, por ejemplo, interesados en establecer la relación entre los costos y los beneficios. Los políticos en la percepción que tiene la comunidad. Los técnicos en los aciertos y errores que permitan mejorar el proceso. La existencia de una amplia gama de posibilidades al respecto, obliga al analista a precisar muy bien el interés que inspira las evaluaciones *ex post* porque de ello dependerá la metodología a utilizar.

*Los indicadores en la evaluación.* Los factores críticos de éxito pueden ser —en sí mismos—

realidades complejas, constituidas por múltiples aspectos, algunos de los cuales revisten mayor importancia que otros. Ante la imposibilidad de mantener bajo control todos los aspectos de un fenómeno, suele recurrirse a indicadores que evoca para muchas personas la cuantificación y la estadística. Desde esta perspectiva, construir indicadores ha consistido en calcular índices y mediciones numéricas. La anterior es una concepción muy común, pero supremamente restringida como formulación teórica, y frecuentemente poco útil. Siendo aquella característica particular de un fenómeno complejo, capaz de reflejar los atributos esenciales del todo. Los indicadores son algunos aspectos especiales de una “situación compleja” que, sin agotarla ni explicarla totalmente, permiten acercarse a ella.

Como recurso metodológico, algunos de los indicadores pueden ser cuantificables, otros no; algunos constituyen un buen reflejo de la situación global, otros son más burdos y confusos. Por ejemplo, podría decirse que la habilidad para expresarse, es un indicador del desarrollo intelectual de una persona; que la relación entre peso y talla es un indicador del estado nutricional del niño; que la tasa de mortalidad materna, es un indicador del grado de salud de una comunidad; o que el porcentaje de recaídas en un período, sugiere la efectividad de una intervención terapéutica. Los ejemplos anteriores ilustran también dos aspectos:

En primer lugar, la inimaginable disponibilidad de indicadores que se podría tener al alcance. Por otra parte, hacen ver la necesi-

dad de definir claramente cuál es la situación compleja que se quiere abordar, antes de seleccionar cada indicador, pues estos últimos son específicos en su utilidad. Un indicador de salud mental en un adolescente, por ejemplo, puede no serlo en una mujer embarazada o ser de menor utilidad en este caso.

¿Cómo deben ser los indicadores? La respuesta depende de nuevo de la intencionalidad de quién los va a utilizar. Si se necesita una gran precisión en la definición de determinado problema, se requerirá también una gran precisión en los indicadores. El nivel de sofisticación de un indicador depende entonces de la necesidad a la que pretende responder y de la utilización que le dará el analista. No se justifica elaborar indicadores sofisticados si no van a incidir en la decisión de control. Quien se aproxima por primera vez a una situación problema, o quien se propone manejarla a nivel general, podría comenzar por indicadores más burdos. Esto no quiere decir, sin embargo, que un indicador sofisticado sea más importante que un indicador sencillo, pues su valor depende de su utilidad práctica para reflejar el problema o el fenómeno, y su complejidad no necesariamente se correlaciona con esta última característica.

De lo anterior se desprende que el atributo esencial de cualquier indicador, es que refleje la naturaleza de una situación con una confiabilidad suficiente como para sustentar una intervención capaz de controlarla, aun cuando se desconozcan muchos otros aspectos.

Nada se gana con seleccionar indicadores que no estarán disponibles. Para cada indicador, el evaluador deberá prever una o más fuentes de verificación, donde obtendrá información sobre el comportamiento del indicador. Las fuentes deberán ser confiables y actualizadas.

En ocasiones puede ser necesario obtener información que no ha sido previamente recopilada, lo que implica generar una nueva fuente. Si esto no es posible, el indicador deberá modificarse o descartarse. En síntesis, las características de un buen indicador son:

- Su comportamiento particular constituye un buen representante del comportamiento global del fenómeno. Es decir, apunta al centro del blanco y no se queda en aspectos periféricos.
- Es confiable.
- Sus atributos o valores son observables y claramente diferenciables a nivel cualitativo o cuantitativo. Si la interpretación del dato es confusa o controvertida, este no será un buen indicador.
- Su valor refleja el estado actual del fenómeno, entre todos los demás es el que más información aporta sobre el tema de estudio.
- Su costo de obtención se corresponde con su utilidad en la toma de decisiones. Se deben descartar indicadores cuya obtención se considere excesivamente costosa para el caso específico que se desee evaluar.

## Conclusiones

Para la planificación de proyectos de desarrollo local hay que capacitar y, a la vez, garantizar autonomía y responsabilidad. Ello implica un cambio de mentalidad en los servidores públicos, quienes deben priorizar la explotación de las fortalezas municipales y el desarrollo de sus potencialidades productivas, en función de las demandas de la economía nacional y de la localidad. También deberá fortalecerse la capacidad relacional: lograr relaciones horizontales de empresas y entidades en el municipio, y entre municipios y provincias cercanas, lo cual implica no ser esquemáticos según la división político-administrativa. Es necesario realizar estudios de mercados, encuestas de opinión, búsquedas de tecnología apropiada, pero, sobre todo, la formulación y la evaluación de proyectos demandan una gran capacitación en el territorio. La nueva forma de gestión económica por proyectos deberá implicar la revisión de leyes, resoluciones, normas y cartas circulares para potenciar su funcionamiento.

En este sentido, como subraya Ramos (2013, p. 3):

El carácter interdependiente de los problemas y las transacciones entre actores requiere de la implementación y gestión de programas y proyectos estratégicos, integrales, transversales y participativos, cuyos titulares y protagonistas sean los ciudadanos. Estas estrategias de desarrollo local, desde la visión de municipio inteligente,

ya no se construyen hacia los gobiernos por instituciones especializadas, sino desde los gobiernos acompañados por estas instituciones especializadas, pues la información relevante y los conocimientos significativos son generados y apropiados en el contexto de su aplicación, donde la participación es imprescindible.

### Referencias bibliográficas

- ANPP (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Asamblea Nacional del Poder Popular.
- CEDAR (2011). Gestión de proyectos en el mercadeo social. *Cuaderno de Desarrollo Municipio Inteligente I*. Universidad Agraria de La Habana.
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Consejo de Estado (2021). Decreto 33/2021 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial. (GOC-2021-359-O40). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 5-12.
- Guzón, A. et al. (2020). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*. La Habana: CEDEL.
- Lazo, C. (2002). *Modelo de dirección del desarrollo local con enfoque estratégico* [tesis de doctorado en Ciencias Técnicas]. La Habana: Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría.
- Ortegón, E., Pacheco, J.F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Manuales*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Partido Comunista de Cuba (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. La Habana: Asamblea Nacional del Poder Popular.
- Pérez, L. y Díaz, O. (2015). ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. La Habana: Editorial UH.
- Ramos, A. E. y Ojeda, R. (2013). La participación ciudadana para el desarrollo local en municipios inteligentes. *Revista de Gestión del Conocimiento y el Desarrollo Local*, 1(1), 16-29.
- UCI (2019). *Tarea Vida*. Aplicación para móviles androides. Versión 0.7.3-Beta. La Habana: Universidad de las Ciencias Informáticas.

Curso 5  
**DISEÑO DE SERVICIOS PÚBLICOS**



# LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL: DESAFÍOS PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS

María Isabel Romero Sarduy

Investigadora Titular del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Carmen Nora Hernández Chávez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

*Cumpla el país su voluntad, mi puesto no es mandar sino servir.*

José Martí

## Introducción

En el marco de las transformaciones del modelo económico y social cubano que se implementan desde el 2011, la descentralización municipal<sup>1</sup> constituye un desafío para la planificación e implementación del desarrollo local, en tanto rompe con las prácticas rutinarias de esperar por las orientaciones de las instancias superiores y la asignación de recursos y fondos centrales, a favor de la generación y el aprovechamiento de los existentes y de un mayor

y más efectivo impulso a procesos participativos desde las comunidades. Avanzar en tales propósitos requiere transformaciones profundas en la gestión del desarrollo local y en las personas que han de conducirlo: los servidores públicos.

En este proceso urgen cambios culturales en la gestión del desarrollo local, lo que implica modificar enfoques de trabajo en servidoras y servidores públicos, quienes están llamados a ser proactivos y más creativos en el diseño de los servicios públicos municipales, la identificación y el aprovechamiento de los recursos territoriales disponibles para el desarrollo, la gestión de fondos, el uso de las vías y canales de participación popular y la creación de nuevos espacios en los cuales, de conjunto con la población, construyan mano a mano el desarrollo local sostenible.

## El servicio público

Un servicio se considera público cuando su finalidad es atender una necesidad de la sociedad en su conjunto; por eso suele ser prestado por el Estado como entidad que organiza los recursos en provecho de la

<sup>1</sup>Según lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución de la República de Cuba, la autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como la aprobación de acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes. La autonomía se ejerce 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.

colectividad. Cuando, por razones de presupuesto o de otro tipo, el servicio público es ofrecido por el sector privado, sus condiciones se encuentran sujetas al control y la regulación de las autoridades estatales (Pérez y Merino, 2016).

En el caso cubano, los municipios cuentan con una estructura de gobierno, representada por la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), órgano superior del poder del Estado en su demarcación, y su Consejo de la Administración Municipal (CAM), encargado de la dirección administrativa del territorio. Si bien existen diferencias en su desempeño a partir del encargo estatal que asumen: “El gobierno es el pensamiento que dirige; la administración es el brazo que ejecuta” (Bonnin, 1808, p. 13, citado por Tamayo y Fernández, 2018), en nuestra opinión los miembros de ambas estructuras son servidores públicos, pues trabajan en función de satisfacer demandas ciudadanas, de implementar políticas públicas nacionales y locales, de utilizar los recursos fiscales de manera eficiente, con el fin de lograr el bienestar de la sociedad local.

### **La gestión participativa del desarrollo local: desafíos para los servicios públicos**

La gestión del desarrollo local, en función de las necesidades del territorio, presupone el diseño de servicios públicos (SP) que incorporen la perspectiva de la población, con la finalidad de generar mayor satisfacción y bienestar. Muchos de los planteamientos de

los electores, en sus asambleas de rendición de cuenta, están relacionados con insatisfacciones respecto a los servicios públicos de su demarcación; de ahí que resulte esencial al implementar políticas, programas y proyectos de desarrollo, enfocarlos en crear y perfeccionar los servicios públicos municipales y generar conciencia en los diferentes actores que lo implementan, acerca de su rol como servidoras y servidores públicos.

Avanzar en esta dirección supone los siguientes desafíos:

#### *1. Las servidoras y servidores públicos han de incorporar nuevos conocimientos, habilidades y herramientas para gestionar participativamente el desarrollo local*

Transitar a un modelo de gestión descentralizada del desarrollo local requiere formar capacidades, habilidades, actitudes y valores en servidoras y servidores públicos. Para ello han de diseñarse espacios formativos multi y transdisciplinarios, centrados en el desarrollo de competencias,<sup>2</sup> que aporten una concepción del desarrollo local multidimensional, sostenible, con enfoque de equidad y género y con énfasis en la participación popular, además de que incorporen técnicas útiles para una gestión participativa del desarrollo local.

Como parte del diagnóstico de capacidades municipales que se necesitan fortalecer para la gestión eficiente y sostenible del

<sup>2</sup> Se refiere a saber ser, saber hacer, saber conocer y saber convivir.



desarrollo local, se aplicaron cuestionarios y entrevistas a profesores y egresados de los cursos en administración pública en las Universidades de Artemisa y Mayabeque en el 2019. A los datos aportados por los instrumentos, se les aplicó una matriz DAFO y entre sus resultados se reportaron las siguientes necesidades de formación:

- *Sobre la gestión de la información y la comunicación:* Uso de las TIC en la gestión del desarrollo municipal, gobierno en línea, comunicación para los jefes, elaboración e implementación de estrategias de comunicación, gestión de la información en las organizaciones de gobiernos locales.
- *Sobre concepción y metodologías de trabajo para el desarrollo municipal:* Potenciar la superación en el tema participación; intencionar la perspectiva de género en la gestión del desarrollo municipal, visualizar la gestión ambiental de manera transversal en la gestión del desarrollo, crear procedimientos para la elaboración de políticas públicas y la gestión de proyectos, realizar diagnósticos participativos, y estimular la capacitación en el desarrollo de proyectos productivos.
- *Sobre la medición de la gestión del desarrollo municipal:* Indicadores para medir la calidad de los servicios, indicadores para medir niveles de satisfacción, elaboración, captación, procesamiento y análisis de indicadores sobre

desarrollo municipal, elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de la estrategia de desarrollo local.

- *Sobre el desarrollo de iniciativas económico-productivas:* Visualizar estrategias que, a mediano plazo, contribuyan a las exportaciones con las potencialidades que poseen el municipio y logren el encadenamiento productivo que puede devenir de ello; fortalecer la relación universidad-empresas-gobiernos.

## 2. Cambios en la cultura de planificación municipal

Cada municipio tiene sus particularidades geográficas, económicas, productivas, sociales, políticas, culturales e institucionales y para planificar el desarrollo es imprescindible tomarlas en cuenta. Esto significa que no hay recetas preestablecidas y se necesita de mucha creatividad en el proceso. Avanzar hacia la autonomía municipal implica que las políticas verticales, sectoriales, sujetas a decisiones centrales, se complementen con la construcción de políticas locales que suponen horizontalidad, participación popular en la toma de decisiones, atención a la heterogeneidad de la población y respuestas a sus necesidades y expectativas.

Son los gobiernos municipales los encargados de asumir, en la gestión local, la perspectiva estratégica que articule lo vertical-sectorial con lo horizontal-integral, a partir de la implementación de una visión holística del desarrollo; este cambio cultural

presupone contar con concepciones y metodologías que lo favorezcan.

La Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) es el instrumento que contribuye a orientar la gestión del gobierno municipal en función de las prioridades definidas a partir de los intereses nacionales, territoriales y de la población local. Como resultado de la EDM se define la visión del municipio que se quiere y se precisan las metas e indicadores de cambio para un período de cinco años.

Su construcción implica la identificación de intereses locales desde la perspectiva de los actores de gobierno y los institucionales, la identificación de intereses locales desde la perspectiva de la población, la definición de líneas estratégicas que se traducen en políticas públicas locales, la elaboración de programas y de proyectos de desarrollo local, dentro de los cuales pueden diseñarse nuevos servicios públicos municipales y perfeccionar los existentes.

Entre los cambios en la cultura de planificación municipal que pueden incidir en el funcionamiento de los servicios públicos municipales se encuentran los siguientes:

- La separación de funciones estatales y empresariales y un nuevo modo de gestión local, enfocado en la satisfacción de las demandas de la población.
- Modelo de gestión económica que reconoce y promueve lo estatal y lo no estatal.
- Desarrollo, a partir de los potenciales municipales, de diversas iniciativas económicas y productivas generadoras de ingresos, bienes y servicios, tales como: cooperativas en diferentes sectores, turismo local, programas de viviendas a partir de materias primas locales y tecnologías disponibles para producir materiales de construcción, programas de producción de alimentos, entre otras.
- Transformaciones en sistema de subsidios y otorgamiento de créditos.
- Gestión de tributos territoriales para el desarrollo local, entre los que se identifican, según Decreto 33/2021:
  - a. Contribución territorial para el desarrollo local;
  - b. fondos para proyectos de desarrollo local;
  - c. fondos del Gobierno Provincial del Poder Popular;
  - d. fondo nacional de medio ambiente;
  - e. fondo nacional para el desarrollo forestal;
  - f. fondo financiero de ciencia e innovación;
  - g. fondo financiero de los programas territoriales de ciencia e innovación aprobados para los territorios;
  - h. cooperación internacional;
  - i. recursos financieros propios de los actores locales;
  - j. presupuesto del Estado;
  - k. otros recursos financieros provenientes del exterior; y
  - l. cualquier otro recurso financiero, de conformidad con la legislación vigente.

### *3. Potenciar la participación y el control popular como parte de la gestión pública*

El término “participación popular” tiene estrecha relación con la educación popular,<sup>3</sup> una propuesta emancipatoria que incide en las maneras de ejercer el poder en las relaciones sociales, lo cual no significa renunciar a él, sino saber usarlo desde otros modelos que no reproduzcan las posiciones de dominado y dominante, de objeto y sujeto.

Si bien existen múltiples definiciones sobre la participación popular, Harnecker (2003) plantea que esta se da al asistir a reuniones, manifestarse a favor o en contra de algo, ejecutar labores sociales, expresar la opinión; pero, lo más importante, es la participación en la toma de decisiones y en el control de la ejecución. Esto implica potenciar el Poder Popular, delegando atribuciones a la ciudadanía para que intervenga directamente en la función de gobierno.

<sup>3</sup> Esta es conocida también como educación liberadora; es una concepción político-pedagógica que surge en Brasil en los años sesenta del siglo XX, a partir de los aportes de su precursor, el pedagogo Paulo Freire (1921-1997). Incluye prácticas educativas y propuestas pedagógicas que consideran la educación como una vía para la transformación cultural y la construcción de proyectos de emancipación social. De ahí su énfasis en el trabajo con los sectores populares y su constitución en sujetos críticos, propositivos, constructores de su destino e historia. Animadas por estos presupuestos, surgen organizaciones sociales, comunidades eclesiales de base, e incluso programas estatales en torno a la alfabetización, los cuales generaron una serie de prácticas de educación de adultos, de educación comunitaria, de extensión rural y de educación político-sindical en varios países del continente (Romero, 2013).

La categoría “participación popular”, tal como aparece en los documentos rectores de la política cubana para normar el funcionamiento del Sistema del Poder Poder, tiene diversas implicaciones para el desempeño de los servicios públicos:

- Supone el derecho legítimo de toda persona a intervenir en la gestión pública o en la toma de decisiones del gobierno, impulsando así el desarrollo local y la democracia, lo que significa que la población es objeto y sujeto del desarrollo.
- Está relacionada con el protagonismo de comunidades y grupos sociales en los procesos de desarrollo. Esto implica que, en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la EDM, de las políticas, programas y proyectos hay que incluir a la población, para lo cual se debe organizar la participación popular. La movilización de la inteligencia y la creatividad colectiva no es posible sin la participación popular.
- Se vincula al ejercicio del poder en la planificación y organización de los procesos de desarrollo, de ahí que clarificar roles y responsabilidades sea indispensable. Es necesario cambiar la representación que existe en servidoras y servidores públicos, y en la propia población, sobre el rol de las comunidades y de los funcionarios públicos en el proceso de desarrollo. La población como sujeto del desarrollo

debe aportar experiencias, conocimientos, saberes y no solo demandas y quejas. Por otra parte, los actores gubernamentales y administrativos tienen un rol de liderazgo en ese proceso, el cual debe ser democrático para que incite a la construcción colectiva y a la participación real, y no solo movilizativa.

- Supone integración y articulación de diversos actores sociales en la elaboración, decisión, ejecución y control de los asuntos que les competen y de mecanismos que la hagan sostenible y vital. Las alianzas para el desarrollo y la inclusión social son principios que aportan la perspectiva de la diversidad, al tiempo que se crean capacidades en los actores locales, a partir de la práctica participativa. Las necesidades y expectativas de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores y cuentapropistas son diversas y han de tenerse en cuenta desde la propia planeación estratégica. De igual modo los aportes de instituciones y organizaciones aliadas al proceso lo enriquecen, a partir de sus experiencias y conocimientos.
- Requiere potenciar y crear mecanismos de control popular sobre la gestión del desarrollo local como parte de la gestión pública. “La participación ciudadana en actividades de vigilancia, evaluación y control sobre el uso y gestión de recursos públicos es lo que da origen

al control ciudadano en la gestión pública” (Romero y Pascuzzi, 2016, p. 38). En Cuba podemos encontrar espacios para el ejercicio de control popular en las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP), donde la población puede presentar temas de su interés para el análisis; en la Oficina de Atención a la Población que es parte de la Secretaría de la AMPP y que mantiene el control de las quejas, peticiones, así como de sus respuestas; en la reunión de rendición de cuentas, donde se informa a los electores sobre aspectos relacionados con la circunscripción, el Consejo Popular, el municipio, la provincia y el país; y en los medios de comunicación, los cuales promueven el diálogo entre el gobierno y el pueblo.

No obstante, el desarrollo de un modelo de gestión local participativo supone reanimar esos espacios y crear nuevos mecanismos de control y participación popular. Se precisa formar a las servidoras y los servidores públicos, y a la población en general, para la participación y la comunicación popular. Así las buenas prácticas suecas sobre diseño del servicio público desde la perspectiva de usuarios y usuarias, la gestión participativa de soluciones a dilemas del desarrollo municipal, el análisis autocrítico y propositivo a los procesos de gobernanza local, y la experiencia del presupuesto participativo en La Habana Vieja, donde la población decide sobre la distribución del financiamiento para

proyectos y el seguimiento a su ejecución, dan luces sobre cómo implementar este novedoso modelo de gestión local.

Todo esto requiere el diseño de sistemas de acceso a la información municipal, para lo cual las oficinas de atención a la población pueden resultar una pieza clave y pueden activar los grupos de Trabajo Comunitario Integrado, existentes en los Consejos Populares. Estos pueden contribuir a la organización de la participación popular para el diseño de nuevos servicios públicos locales y el control popular para perfeccionar los existentes.

#### *4. Fomentar Sistemas de Innovación Local (SIL) para crear y perfeccionar servicios públicos municipales*

Un sistema de innovación es un tejido que articula variados actores que, apoyados en instituciones, políticas, sistemas regulatorios que lo permiten, interactúan entre sí para producir, difundir y usar el conocimiento (Núñez, 2017). Los sistemas articulan el conocimiento, la innovación y el aprendizaje interactivo en un país, región, territorio o localidad, de ahí que puedan ser nacionales, regionales, territoriales y locales. Sin embargo, su particularidad consiste en la articulación de actores en función del desarrollo.

El ámbito local es idóneo para la innovación. Colocar la ciencia al servicio del desarrollo de los municipios cubanos requiere socializar el conocimiento (científico, tecnológico), promover y consolidar una cultura en la que los diversos actores locales lo valoren

y lo usen para resolver problemas de su cotidianidad. Para ello son imprescindibles las articulaciones entre los centros de gestión del conocimiento, los sectores productivos estatales y no estatales, los actores sociales, políticos y culturales que coexisten en el territorio, incluyendo las comunidades que aportan saberes populares (productivos, socioculturales, entre otros) al desarrollo de las innovaciones (Romero y Vázquez, 2020).

Los sistemas de innovación local favorecen la emergencia de innovaciones tecnológicas y sociales, estas últimas (menos reconocidas) tienen la particularidad de satisfacer una necesidad o resolver un problema social de forma más eficiente que las soluciones existentes. Además, generan valor social e incluyen el trabajo colaborativo entre los diversos actores del desarrollo local.

Ahora bien, ¿cómo fomentar Sistemas de Innovación Local para crear o fortalecer servicios públicos? La experiencia del Sistema de Innovación Agropecuaria Local (SIAL), desarrollada por el Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas (INCA) de conjunto con universidades y centros de investigación del país, aporta luces en este sentido. El ciclo de gestión que plantea esta experiencia tiene las siguientes etapas (Ortiz et al., 2017): motivación, organización social de la innovación, acción colectiva, y socialización.

Veamos, por analogía, cómo puede contribuir esta experiencia a idear servicios públicos municipales, con propuestas de soluciones al desafío de cuidar a los adultos mayores en el horario laboral, una

demanda que tiende a incrementarse en todo el país, a partir del envejecimiento poblacional.

### *Etapa I. Motivación*

Los actores del desarrollo se motivan al cambio y la innovación. Esta es la puerta de entrada al sistema, de ahí que sea muy importante facilitar el acceso masivo a zonas de aprendizaje, donde la población y otros actores del desarrollo identifican oportunidades o desafíos que se convierten en demandas para el progreso del municipio. En este caso se sugiere organizar una feria de buenas prácticas de servicios municipales de cuidados a los adultos mayores, el cual muestre las experiencias de otros países y de Cuba en este sentido. Para ello se pueden utilizar resultados de investigaciones, imágenes de casas de cuidados, videos, entre otros recursos para la visualización de las buenas prácticas.

### *Etapa II. Organización social de la innovación*

Luego de crear un ambiente innovador, el sistema promueve formas de organización social de la innovación, estableciendo alianzas para actuar en colectivo. Como resultado de esta etapa, se organizan grupos de innovación<sup>4</sup> y plataformas multiactorales

<sup>4</sup> Articula a actores aliados ante la demanda o desafío, con intereses comunes, que innovan para generar soluciones en el ámbito socioeconómico, productivo y de servicios. Son beneficiarios directos de la innovación, aglutinados por un desafío o demanda común.

de gestión.<sup>5</sup> Aquí es importante convocar a representantes de gobierno, empresas estatales, cooperativas, centros de salud, instituciones de cuidados a ancianos, centros de gestión del conocimiento, grupos de gestión del desarrollo provincial y municipal, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, líderes de proyectos para el cuidado de adultos mayores, organizaciones sociales, redes, entre otros.

### *Etapa III. Acción colectiva*

Se suscitan diversos ciclos de aprendizaje en la acción (talleres, cursos) con temas que se corresponden con el desafío identificado. Los ciclos de aprendizaje promueven las buenas prácticas utilizando la Investigación-Acción participativa para responder a los desafíos, a la vez que genera aprendizajes sobre la infraestructura para una casa de cuidados a adultos mayores, los recursos materiales y humanos que se necesitan, el diseño de proyectos con estos propósitos, la gestión de fondos, entre otros. A partir de las capacitaciones, y como resultado de esta etapa, se proponen soluciones diversas para resolver el desafío identificado.

<sup>5</sup> Espacio local de concertación, liderado por los gobiernos municipales, en el que se agrupan un conjunto de actores relacionados con el desafío que se quiere solucionar, con la participación protagónica de personas necesitadas del cuidado de sus ancianos en el horario laboral, que gestionan, dinamizan y promueven la implementación de estrategias innovadoras, así como la articulación con las ofertas de instituciones, programas y proyectos, que brindan soluciones adecuadas a desafíos como este, contribuyendo con ello al desarrollo local integral de los territorios.

#### *Etapa IV. Socialización*

Las experiencias del SIL enriquecen y transforman las prácticas de otros actores interesados y, al mismo tiempo, le permiten al sistema abrir nuevas zonas de aprendizaje.

Como resultado de esta etapa, se utilizan los medios de comunicación para socializar las soluciones propuestas, a partir de lo cual se identifican nuevos desafíos, nuevos actores y nuevas zonas de aprendizaje.

A partir de la experiencia del SIAL se sugiere que el sistema sea gestionado y coordinado por el gobierno municipal para hacer corresponder las demandas y desafíos locales de innovación con las prioridades de desarrollo a nivel territorial, plasmadas en su Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) y provincial (EDP), en coherencia con los intereses supramunicipales. También posibilita un vínculo orgánico con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual es, a nivel territorial, el actor con mayor capacidad para instrumentar el sistema.

Esta experiencia sirve de referencia para desarrollar sistemas de innovación en los servicios públicos, a los cuales se hará referencia cuando se presente la Metodología *Desing Thinking*.

#### **Conclusiones**

Sin dudas los cambios culturales requieren de la formación de los diversos actores que gestionan el desarrollo, en especial las servidoras y los servidores públicos municipales, quienes han de planificarlo en un contexto de descentralización y autonomía

municipal. Para ello han de desaprender enfoques y métodos verticales de dirección y gestión.

En este sentido, constituyen desafíos de los servicios públicos para la gestión participativa del desarrollo local: Incorporar nuevos conocimientos, habilidades y herramientas para el mejor desempeño de servidoras y servidores públicos, incorporar una nueva cultura de planificación municipal que incidirá en los servicios públicos, potenciar la participación popular en la gestión pública y fomentar el desarrollo de sistemas de innovación local, todo lo cual requiere de la apropiación de enfoques participativos en la gestión del desarrollo y de la apropiación de nuevas metodologías y aprendizajes, lo que contribuirá a la emergencia de buenas prácticas de servicios públicos.

La participación popular en la construcción del desarrollo municipal implica que la población aporte al proceso de desarrollo (y como parte de él al diseño de servicios públicos), con sus experiencias y conocimientos y contribuya al control de la gestión pública, hecho que permite avanzar hacia una sociedad más democrática.

Fomentar sistemas de innovación local contribuye a la solución de demandas y desafíos del desarrollo y aporta al perfeccionamiento y creación de servicios públicos municipales, a partir de la gestión del conocimiento, la innovación y la articulación de actores que colocan sus saberes y creatividad en función de ese proceso.

## Referencias bibliográficas

Departamento Nacional de Planeación

(2015). *Guía sectorial de programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación*. Recuperado de <https://minciencias.gov.co/sites/default/files/guiasectorial-ctei-gestionterritorial.pdf>

Harnecker, M. (2003). *Democracia y participación popular*. Ponencia presentada en el Encuentro Mundial de Solidaridad con la Revolución Bolivariana. Recuperado de [www.aporrea.org/ideologia/a4173.html](http://www.aporrea.org/ideologia/a4173.html)

Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021. Recuperado de <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2017/07/PDF-321.pdf>

MEP (2020). *Propuesta de política para impulsar el desarrollo territorial*. Recuperado de <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>

Ministerio de Justicia (2019). *Constitución de la República de Cuba*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

Ministerio de Justicia (2020). Ley 132/2019. De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. *Gaceta Oficial*, 5,

Extraordinaria. La Habana: Ministerio de Justicia.

Ministerio de Justicia (2021). Decreto 33. Para la gestión estratégica del desarrollo territorial. (GOC-2021-358-O40). Consejo de Ministros. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o40.pdf>

Núñez, J. (2017). Comentarios para el enfoque de sistemas de innovación. *Textos de apoyo al diplomado SIAL*. Mayabeque: Ediciones INCA.

Ortiz, R. et al. (2017). *Construir una cultura de la participación. Sistema de Innovación Agropecuaria Local*. Mayabeque: Ediciones INCA.

Pérez, J. y Merino, M. (2016). *Definición de servicio público*. Recuperado de <https://definicion.de/servicio-publico>

Romero, L. y Pascuzzi, S. (2016). Poder popular en el control de la gestión pública venezolana. *Revista Orinoco. Pensamiento y Praxis*, 4(7). Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/16916>

Romero, M.I. y Hernández, C.N. (2021). *Servidores públicos en Cuba: retos para la gestión participativa local*. Recuperado de <https://www.ipscuba.net/sociedad/servidores-publicos-en-cuba-retos-para-la-gestion-participativa-local>

Romero, M.I. (2013). La contribución de la formación en educación popular del Centro Martin Luther King Jr. al



- autodesarrollo comunitario [tesis de doctorado en Ciencias Sociológicas]. Santa Clara: Centro de Estudios Comunitarios. Universidad Central Marta Abreu de Las Villas.
- Romero M.I. y Vázquez, Y. (2020). *Desarrollo local e innovación: la ciencia y el saber popular al servicio del desarrollo*. Recuperado de <https://cedel-cuba.medium.com>
- Tamayo, N. y Fernández, J.A. (2018). *Administración pública cubana. Conceptualización e historia. Administración pública. Conceptos y realidades*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

# ¿QUÉ SON LOS SERVICIOS PÚBLICOS PARA EL DESARROLLO LOCAL-COMUNITARIO?

María Isabel Romero Sarduy

Investigadora Titular del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Julia María Fernández Trujillo

Profesora Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

Luis Domínguez Gea

Profesor del Centro Universitario Municipal (CUM) de Artemisa

Ada María Brito Ruiz

Directora del Centro de Capacitación del Gobierno Provincial del Poder Popular en Mayabeque

## Introducción

Como se conoce, a partir del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en el año 2011, se aprobaron los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, con la finalidad de actualizar el modelo económico y social de desarrollo socialista, renovados posteriormente en el VII Congreso del PCC (2016). Entre otras cuestiones, el modelo propuso la autonomía municipal y la descentralización territorial como caminos para lograr un socialismo próspero y sostenible, lo que requiere armonizar intereses estatales y locales, así como conciliar competencias de las estructuras nacionales, provinciales y municipales.

Avanzar hacia ese modelo requiere perfeccionar la actuación de la administración pública, en particular la de sus actores gubernamentales y administrativos, que serán los encargados de conducir el desarrollo local-comunitario. El municipio constituye la instancia más próxima al ciudadano, la que

posee un conocimiento real de las diversas situaciones que allí acontecen y está llamada a dar respuesta a los problemas locales, de forma ágil y eficaz. En opinión de Pérez, Tabares y Díaz (2019, s.p.): “los municipios cubanos deben asumir un mayor protagonismo en la satisfacción de las necesidades básicas de la población insertada en sus límites territoriales”, lo que se traduce en la elaboración de políticas públicas, programas, proyectos y en el diseño de servicios públicos encaminados a tal fin.

En estos tiempos de ordenamiento del país, de fortalecimiento de la institucionalidad municipal y de nuestro sistema social en medio de la epidemia de la COVID-19 y del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos hacia Cuba, las servidoras y servidores públicos adquieren una extraordinaria importancia, pues deben gestionar el desarrollo sin olvidar su misión de prestar servicio al pueblo. En este sentido: “pensar como país, pensar

Cuba, es que todos nos entreguemos en cuerpo y alma al servicio de la nación, sacando el mayor provecho de la fuerza más formidable y poderosa de la Revolución: la unidad” (Díaz-Canel, 2019, citado por Martínez, 2019, s. p.).

El presente texto aborda conceptos esenciales para diseñar el servicio público en función de sus usuarios/beneficiarios, profundizando en la definición de servicio público, su tipología en Cuba, los principios y valores que lo sustentan, así como la participación popular y el género, como ejes transversales a atender en el diseño de los servicios públicos (SP) para gestionar el desarrollo local y comunitario. Estos temas se abordarán con profundidad en los módulos correspondientes. Sin embargo, por su importancia, los retomamos para pensar el diseño de los SP.

### **Hacia una definición de los SP**

La teoría del servicio público tuvo sus orígenes en Francia, en la segunda mitad del siglo XIX, y desde su surgimiento hasta la actualidad ha tenido una especial influencia en el mundo occidental. Conocerla es de gran importancia por estar unida al nacimiento del derecho administrativo. Es también:

Una teoría del Estado y del Derecho, que cambia la concepción en aspectos fundamentales como la naturaleza del Estado, para que deje de ser un poder de mando y se convierta en una cooperación nacio-

nal que asegure el cumplimiento de los servicios públicos y sancione las reglas del derecho. Es decir, que los gobiernos sean representantes de un poder social que manda, en nombre del cual ellos gestionan los servicios públicos, y sean los hombres los destinatarios de sus deberes, y los gobernantes sus servidores, no sus amos (Matías, 2013, p. 44).

Se pueden encontrar en la literatura diversas definiciones de SP, entre ellas la de autoras y autores cubanos que han profundizado en el tema:

Los servicios públicos son las actividades asumidas por órganos o entidades públicas, para dar satisfacción a necesidades de interés general, bien sea de forma directa o indirecta. A partir de esta definición, en su más amplio sentido, se considera como tal toda actividad llevada a cabo por una entidad pública, ya sea un órgano del Estado (de nivel nacional, provincial o municipal), una persona jurídica de derecho público de carácter territorial, o una entidad descentralizada (instituto, organización social, cooperativa, empresa estatal). Es, además, comúnmente reconocido que la prestación de un servicio público no puede ser irregular o discontinua, ni debe perseguir fines de lucro, lo que significa que debe concebirse para satisfacer necesidades de carácter general y no particular (Iglesias, 2015, p. 62).

Tamayo y Tabares (2018, s. p.) refiriéndose al servicio público consideran que:

Es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la administración pública y tiene por finalidad ayudar a las personas que lo necesiten. Es la actividad desarrollada por una institución pública o privada con el fin de satisfacer una necesidad social determinada; por tanto, deben favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social. Suelen tener un carácter gratuito y tienen una presencia significativa en los países que siguen modelos políticos-económicos orientados hacia el bienestar social.

Ambos conceptos muestran que los SP son una función del Estado, llevada a cabo bajo su control y regulación; pueden ser desempeñados por instituciones públicas o privadas, responden a necesidades de la colectividad, pueden ser gratuitos o no y deben encaminarse al logro de una sociedad incluyente y sostenible.

En opinión de Iglesias (2015), una tipología de servicios públicos en Cuba permite identificarlos en diferentes esferas de la vida cotidiana, entre ellas: educación, salud, cultura, deportes, seguridad social, justicia, transporte, servicios comunales (incluyendo servicios fúnebres), servicios domiciliarios, seguridad ciudadana, gastronomía, alimentación, servicios técnicos y de reparaciones, salones de belleza, entre otros. No obstante, en este artículo nos en-

focaremos en los SP que realizan los actores gubernamentales y administrativos para gestionar el desarrollo de la sociedad local.

Dos términos esenciales para el buen funcionamiento de los SP son la participación popular y la transversalización de género. La primera, asumida tal como aparece en la Constitución de la República de Cuba y otros documentos rectores de la política, se presenta como el derecho legítimo de todo ciudadano para intervenir en la gestión pública o en la toma de decisiones del gobierno, impulsando así el desarrollo local y la democracia. Se relaciona con el ejercicio del poder y el protagonismo de comunidades y grupos sociales en la gestión del desarrollo municipal y en el diseño de los SP en función de sus necesidades.

El perfeccionamiento de los mecanismos de participación popular en el municipio requiere, en opinión de Pérez, Tabares y Díaz (2019), asumir la participación como un proceso, vinculado esencialmente con el ejercicio del poder político, convirtiéndose en una práctica habitual que refleje fielmente al soberano que es el pueblo. Para ello es imprescindible que servidoras y servidores públicos sean conscientes de la necesidad de la participación en la gestión de desarrollo, que se generen nuevos mecanismos de control popular sobre la prestación de los servicios públicos, y se estudien experiencias de elaboración de presupuesto participativo existentes en el país, para potenciar el control de la ciudadanía. De igual modo, supone viabilizar la atención a las quejas

y solicitudes, los trámites y la rendición de cuentas a la ciudadanía, con los objetivos básicos de informar y ofrecer una herramienta vital de trabajo para gestionar la atención a la población.

No obstante, avanzar hacia una gestión participativa del SP implica que, en su diseño, la población no sea solo tenida en cuenta a partir de sus necesidades o quejas, sino también como aportadora de experiencias, conocimientos, como decisora sobre los servicios que se implementan en el Consejo Popular y sobre la apertura de nuevos servicios, para lo cual se precisan de metodologías que favorezcan la creación y la corresponsabilidad entre las servidoras, los servidores y la población.

Por otra parte, incorporar la transversalización de género a la gestión del desarrollo local supone integrar una perspectiva de igualdad en la planificación, la toma de decisiones, la implementación y el seguimiento a las estrategias de desarrollo y el diseño de los SP. En el trabajo municipal se trata de mejorar la igualdad de género a través de las actividades cotidianas, en lugar de tratarla como algo aislado o solo trabajar con ella en proyectos específicos para mujeres.

La igualdad de género se logra cuando hombres y mujeres disfrutan de las mismas oportunidades, derechos y responsabilidades en todas las áreas de la vida. La transversalización de género abarca las actividades cotidianas e involucra a los agentes responsables del desarrollo y a la población.

Para el diseño de los SP en función de los usuarios lo primero a tener en cuenta es que existen diferencias entre los hombres y las mujeres, debido a la construcción sociocultural del género, de ahí que se recomiende desagregar por sexo todas las necesidades relacionadas con los SP. Asimismo, se sugiere tener en cuenta otras particularidades de los diferentes grupos sociales, entre ellas, la edad, el color de la piel, el contexto rural o urbano, la orientación sexual, las creencias religiosas, las personas con discapacidad, entre otros factores, que conforman la subjetividad social de la población para la que se diseñarán los SP.

De este modo, se pueden construir registros con las informaciones ofrecidas por estos grupos, siempre desagregadas por sexo. Por ejemplo: adultos mayores mujeres y adultos mayores hombres, adolescentes mujeres y adolescentes hombres, niños y niñas, etc. Las preguntas para transversalizar el género pueden ser: ¿Qué expectativas y deseos manifiestan sobre los servicios públicos del municipio las mujeres y los hombres?, ¿qué necesidades prácticas (horarios de los servicios, servicios de apoyo a la familia, entre otros) expresan?, ¿qué necesidades estratégicas (de capacitación, de empleo) refieren?, ¿qué condiciones socioeconómicas poseen mujeres y hombres para disfrutar de los servicios?, ¿cómo acceden a los recursos y beneficios de los servicios públicos?, ¿qué representatividad de hombres y mujeres hay en los cargos públicos? Los análisis

que se deriven de estas preguntas permitirán identificar brechas o desigualdades que puedan ser atendidas con un diseño de los SP que incorpore la perspectiva de igualdad de género.

### Principios y valores para diseñar el servicio público

La cuestión ética en el servicio público está directamente relacionada con la conducta de los funcionarios que ocupan cargos públicos, los cuales deben actuar según un patrón ético, mostrando valores y principios necesarios para una sociedad centrada en el bienestar de los ciudadanos.

El desempeño de los servicios públicos ha de realizarse con estricto apego a la normatividad establecida en la Constitución, las leyes, los decretos leyes y los reglamentos. Se sabe que los casos de corrupción, en el ámbito del servicio público, son el resultado de profesionales que no actúan de forma ética, de ahí la importancia de abordar este tópico al reflexionar sobre los SP.

Tamayo y Tabares (2018) consideran, entre los principios esenciales a tener en cuenta para el diseño de los servicios públicos, los siguientes:

- Igualdad: Situaciones similares conllevan el mismo tratamiento y derecho.
- Continuidad: Significa que al ser indispensables requieren de una prestación regular y permanente.
- Mutabilidad: Considerando que los poderes públicos pueden modificar las

condiciones de la prestación sin afectar su misión.

- Calidad: Implica seguridad, transparencia de la información. La calidad es técnica, funcional y social.
- Asequibilidad-Accesibilidad: Es garantizada por el Estado y se relaciona con la igualdad, tiene que ver con las posibilidades reales y concretas de beneficiarios y beneficiarias de los SP.

Las autoras mexicanas Fierro y Otero (2018) presentan un conjunto de principios y valores en torno a los SP. En la tabla 5.1 se muestra la relación entre ellos.

Como se puede apreciar, es importante partir de los valores que deben regular la actuación de los servidores públicos, pero son los principios los que expresan cómo se concretan en la práctica y constituyen una guía para su desempeño. De igual modo, evidencia que el SP debe contribuir al bienestar de la sociedad local a través de acciones que beneficien a la colectividad, de ahí que toda Estrategia de Desarrollo Municipal no debe perder de vista el buen funcionamiento de los SP como indicador de buen gobierno.

Un importante principio en los SP es la transparencia de la función pública, que consiste en “respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos

**Tabla 5.1 - Relación de valores y principios de los SP**

Valor y definición	Principios a incluir en las normas supremas o constitucionales del orden jurídico
Interés público: aseguramiento de la vida y la libertad de elección de los modos de vida que se encuentren dentro de la ley y que sean considerados por el sujeto como propios de su felicidad.	Todos los servidores públicos deberán actuar en pos del interés público, garantizando que sus acciones sean consistentes con el interés público y no con el interés particular.
Responsabilidad activa: responsabilidad proactiva que busca realizar acciones a favor del interés de lo que ha sido puesto bajo el cuidado del agente.	Todos los servidores públicos deberán actuar de manera que busquen el bien público y, por ende, el desarrollo de la comunidad.
Objetividad: valor que, en relación con una acción, posibilita que esta sea compartida por todos.	Los servidores públicos deberán garantizar que sus acciones no sean válidas solo para ellos, sino para toda la comunidad.
Imparcialidad: visión del mundo que pone entre paréntesis las inclinaciones individuales para analizar de manera libre de prejuicios las acciones a tomar.	El actuar de los servidores públicos deberá realizarse teniendo cuidado de no contaminar con prejuicios o ideas preconcebidas las decisiones que se tomen desde su posición.
Solidaridad: sentimiento de pertenencia a la comunidad.	La acción del servidor público deberá realizarse desde el supuesto de que pertenece a la comunidad y, con ello, deberá buscar el beneficio de la misma.
Razonabilidad: propiedad de la acción por la que se justifica a través de razones, ya sean jurídicas o éticas.	Todo servidor público deberá revisar que sus acciones se funden en razones válidas que permitan asegurarle que respondan a las normas jurídicas y a valores objetivos, y no a intereses personales.
Prudencia: valor por el que se traza un puente entre la realidad social y la epistemología. Consiste en el cálculo de cuáles de estos son más propios de la acción en función del contexto.	Toda acción de los servidores públicos deberá tener en cuenta las consecuencias de las acciones.
Instrumentalidad: propiedad de la acción que permite que lo que se dice sea realizado en el futuro.	Todo lo dicho por un servidor público deberá acompañarse de los elementos para que la acción se materialice.
Fuente: Fierro y Otero (2018, p. 24).	

que al efecto establezca la ley” (Vivanco, 2008, s. p.). Viabilizar el acceso a la información pública supone habilitar plataformas de trámites y servicios, sitios web, páginas en Facebook, correos electrónicos, canales de Youtube o de Telegram, crear espacios en los medios para rendir cuenta sobre la gestión pública (prensa, radio y TV), crear grupos de WhatsApp y habilitar teléfonos, de ahí la importancia de la comunicación para el buen desempeño del servicio público.

En el caso específico de Cuba, Calves y Gutiérrez (2016, p. 41), presentan un perfil de competencias y comportamientos desea-

bles en el funcionario público cubano contemporáneos, el cual favorece que los SP alcancen los estándares de calidad deseados:

- **Compromiso como servidor público:** Asumir cabalmente el rol de fiduciario de la propiedad del pueblo, comprendiendo el compromiso que asume como parte del poder constituido que responde a las exigencias y expectativas del pueblo como poder constituyente.
- **Orientación al ciudadano:** Comprender que la razón de ser de la administración

pública es el ciudadano y proceder en consecuencia.

- Voluntad y rapidez de actuación: Evitar la inercia, la dejadez; ello presupone conductas proactivas y de inconformidad constante respecto a los resultados que se obtienen, en el entendido de que pueden superar y mejorar. También desarrolla la capacidad de actuar bajo presión.
- Pensamiento estratégico, capacidad de anticipación: Presupone capacidad y pensamiento dialéctico y contextualizado, que observa y examina el entorno que rodea a su organización.
- Aprendizajes de los errores: Esto constituye la base de la autorregulación y la solución creativa de problemas.
- Capacidad de análisis: Implica competencias en el manejo efectivo de información y en el dominio de técnicas para su captación, procesamiento y evaluación.
- Elevado espíritu crítico y autocrítico: Se expresa en un estilo de dirección orientado a la rendición de cuentas de los resultados de la gestión, enriqueciendo su accionar a partir de las críticas y sugerencias que emergen durante el proceso.
- Intercambio de criterios, saber escuchar ideas diferentes a las suyas: Especialmente los procesos de toma de decisiones deben basarse en la confrontación de distintos criterios, en el diálogo entre diversos puntos de vista

para que posibiliten la elección óptima entre diferentes alternativas.

- Trabajo colectivo: Supone trabajar en equipo en busca de objetivos comunes. Proyecta, participa activamente y se compromete con el desarrollo de su equipo y de su organización.
- Educación y aprendizaje consciente: Crear conocimientos es parte de su función para asegurar las transformaciones en las organizaciones públicas.
- Fuerza del ejemplo personal: Tiene dos aristas: el poder de experto o dominio concreto del objeto de dirección que se desarrolla mediante el autoaprendizaje, y el poder de referencia, asociado a valores de sencillez, sensibilidad humana, integridad y capacidad de asumir su responsabilidad en todo momento, que lo convierten en ejemplo a seguir en su organización.

Una importante competencia, para el buen desempeño de los SP, es el liderazgo, pues incluye sentimientos, intereses, aspiraciones, valores, actitudes y tipos de relaciones humanas que favorecen la capacidad de influencia de los servidores públicos. Esos deben ser un líder que potencie la participación de la población en la gestión pública y deben promover el trabajo en equipo para que emerjan diferentes perspectivas, a partir de la información y la experiencia de los integrantes del grupo. Como señala Calviño (2014), hay que trascender el verticalismo directivo y alejarse del funcionamiento



jefecentrista, unidireccional, de arriba hacia abajo, cercenador de la participación, las capacidades y la motivación, pues esto produce inmovilismo e involución.

## Conclusiones

Los SP requieren de entrega, compromiso y del desarrollo de una vocación de servicio, con la finalidad de orientar, asistir, acompañar, cooperar, usar los recursos de manera eficiente, ser empáticos y solidarios con las personas que demandan los servicios en el municipio.

De modo general, el servidor público es la persona encargada de generar un bienestar a la sociedad local, como resultado de la tarea que realiza. Para el cumplimiento de sus funciones es necesario desarrollar su actividad con apego a las disposiciones constitucionales y legales existentes, debe orientar su actuación aplicando principios y valores éticos, a la vez que debe ser capaz de pensar estratégicamente el desarrollo municipal, innovar, cooperar, aprender y desaprender cuando sea necesario, en busca de formas más efectivas para realizar su labor. Es preciso desmontar la idea de ser solo gestores de recursos o tramitadores, lo cual requiere de preparación y herramientas, así como de concienciación de la importancia de su rol.

El buen funcionamiento del SP representa un indicador de buen gobierno y de desarrollo local y comunitario. No se puede perder de vista que una gestión pública de calidad —implementación de políticas loca-

les, programas, proyectos, servicios públicos— ha de propiciar participación popular, inclusión social y sostenibilidad.

La participación fomenta sentimientos de satisfacción y bienestar en la población al constituirse en coprotagonista del desarrollo local y comunitario. Ello produce implicación y sentido de pertenencia, se fortalecen valores como la colaboración y la construcción colectiva del desarrollo y se fomenta el ejercicio del poder, basado en la democracia, lo cual robustece la hegemonía de nuestro sistema social socialista.

## Referencias bibliográficas

- Calves, S. y Gutiérrez, O. (2016). El servidor público en el actual contexto de transformaciones. *Problemas de la gestión en la administración pública*. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela.
- Calviño, M. (2014). *Cambiando la mentalidad...empezando por los jefes*. La Habana: Editorial Academia.
- Martínez, R. (2019). Servidores públicos somos todos. Recuperado de <http://www.ahora.cu/es/opinion/6179-servidores-publicos-somos-todos>
- Fierro, A.E. y Otero, A. (2018). Sobre los valores y los principios para la actuación de los servidores públicos. *Anuario de Teoría Política*, 18, 7-26.
- Iglesias, A. (2015). Los servicios públicos a propósito de la actualización del modelo económico cubano. *Folleto Gerenciales*, 19(1), 60-66.

Matías, S.R. (2103). La teoría del servicio público y las telecomunicaciones.

*Revista Diálogo de Saberes*, 38, 43-62.

MEP (2020). *Propuesta de política para impulsar el desarrollo territorial*. Recuperado de <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>

Ministerio de Justicia (2019). *Constitución de la República de Cuba*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

PCC (2017). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. Recuperado de <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2017/07/PDF-321.pdf>

Pérez, L., Tabares, L. y Díaz, O. (2019).

Lo local municipal como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local. *Revista Universidad de La Habana*, 287, 135-160.

Tamayo, N. y Tabares, L. (2018). Servicios públicos, concesión administrativa y protección de los usuarios. Realidades. *Revista Estudios del Desarrollo Social. Cuba y América Latina*, 6(1), 131-142.

Vivanco, A. (2008). Transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado: una normativa para Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 35(2), 371-391. Recuperado de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-4372008000200011](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-4372008000200011)

# MARCO LEGAL PARA EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN CUBA

Julia María Fernández Trujillo

Profesora Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

María Isabel Romero Sarduy

Investigadora Titular del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Como se ha expresado, el servicio público (SP) constituye una función del Estado, se desarrolla bajo su control y regulación, y se enfoca en la satisfacción de las necesidades de la población. Su propósito es lograr una sociedad incluyente y sostenible, sustentado en pilares como la participación popular, la inclusión social y la transversalización de género. Entre los principios y valores universales que rigen su actuación se encuentran las leyes, a las que se le prestará especial atención en este texto.

Se pretende, en este texto, hurgar en las regulaciones existentes en Cuba, relacionadas con los servicios públicos que son parte de las funciones de los servidores públicos que integran la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) y el Consejo de la Administración Municipal (CAM), con el fin de identificar la normatividad que respalda su quehacer.

En este sentido, es prudente comenzar analizando cómo se materializa el marco legal, en la Carta Magna de la República de Cuba. Al respecto son varios los articulados e incisos en los que, de una u otra manera, se pautan aspectos relacionados con el

alcance y las tareas. Se pueden encontrar, *grosso modo*, cinco artículos que, desde las funciones de los delegados (artículo 193), reconocen que estos “cumplen el mandato”, “en interés de toda la comunidad”. Por ello es evidente que la satisfacción de las necesidades y demandas de la población, a nivel de circunscripción, es su razón de ser.

En ese mismo nivel está el artículo 195 que, en los incisos b, c y d, reconoce como “deberes” de estos servidores públicos “gestionar la solución” de las necesidades y dificultades de sus electores, “en lo que les corresponda” y en consecuencia “informar a los electores sobre la política para la solución de las necesidades planteadas” así como “las dificultades para resolverlas”, proceso conocido como rendición de cuentas. Esto, para cubanas y cubanos, es tal vez una frase gastada de tanto escucharla; sin embargo, es importante fijar la atención justamente en que es así como se expresa en la Constitución de la República aprobada por nuestro pueblo, y desde la experiencia a veces se tiende a minimizar el papel trascendental que este servidor público tiene y, por consiguiente, su responsabilidad con el pueblo, a quien representa.

En la Ley Fundamental también se hace referencia al papel del presidente del Consejo Popular. En su artículo 199 se manifiesta que este “representa a la población de la demarcación donde actúa”. Nos detenemos en la palabra “representa”, no de manera casual sino con el propósito de pensar en toda la carga que esa palabra posee. Ese servidor público me representa a mí, a usted, a todos y todas, sin distinción de credo, color de la piel o género, al ejercer “el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, y trabaja activamente para la satisfacción de las necesidades de la economía, de salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas, así como en las tareas de prevención y atención social”. En este documento se expone que, para ser posible esta labor, es necesario promover “la participación de la población y las iniciativas locales para su consecución”.

Pero, ¿cómo se concibe a nivel municipal? Existen dos artículos muy ilustrativos: El 191, específicamente los incisos h, i, l, donde se dice que “corresponde a la Asamblea Municipal del Poder Popular controlar y fiscalizar, así como organizar la actividad del Consejo de la Administración del Municipio y las tareas de las entidades encargadas de realizar, entre otras, las actividades económicas, de producción y servicios, de salud, asistenciales, de prevención”. Es evidente que hay una estrecha relación entre las funciones y responsabilidades éticas de quienes desarrollan los servicios públicos. Desde el Estado y el

pueblo, se espera que contribuyan a satisfacer necesidades de la población, contando para ello con los mecanismos legales para desplegar sus acciones en las localidades de manera satisfactoria.

El otro artículo que ofrece más luces sobre tal responsabilidad es el 192, también relativo a las competencias de las AMPP, las cuales, para ejercer sus funciones y mandatos, deben crear “comisiones de trabajo, en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales”; de esta manera se garantiza el trabajo colectivo, la corresponsabilidad y la participación popular.

Por su parte, la Ley 132/2019. De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares, dedica 15 artículos y dos capítulos a las obligaciones, funciones, atribuciones de los servidores públicos desde las circunscripciones hasta el municipio, en correspondencia con lo establecido desde la Carta Magna.

El artículo 7, cuando define el alcance y concepción del municipio, expresa que el propósito de esta “unidad política administrativa” tiene el objetivo de lograr “la satisfacción de las necesidades locales” y que para ello “cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio”.

Si este encargo no fuese cumplido, en el artículo 16, fundamentalmente en los incisos b, g, l y n, se establece que “conforme al artículo 191 de la Constitución de la República,

las AMPP, entre sus atribuciones, tienen la de revocar o modificar las decisiones cuando (...) afecten los intereses de la comunidad”, así como “coadyuvar a la ejecución de las políticas del Estado en su demarcación” y “al desarrollo de las actividades de producción y servicios de las entidades”. Se deja claro aquí que es responsabilidad de esta entidad el desarrollo de los servicios. Se comprende que el municipio y su Asamblea Municipal están comprometidos por mandato estatal con la satisfacción de las necesidades de la población de la demarcación, a partir del desarrollo exitoso de la prestación de sus servicios.

El artículo 19 de la referida Ley 132/2019 es más específico, al referir las atribuciones del presidente de la Asamblea Municipal. Por su contenido explícito solo se referirán algunos aspectos textuales: “Dirigir y controlar”; “atender el desarrollo del trabajo comunitario integrado y evaluar sus resultados”; “atender las tareas que contribuyan a la prevención y atención social”; y “organizar el funcionamiento interno de las Oficinas Auxiliares de la Asamblea”. Llamamos la atención sobre un dato, se habla de oficinas auxiliares y se retoma la razón de ser del municipio y las atribuciones del presidente y las AMPP. Ello subraya que estos espacios deben garantizar el encargo primigenio: Lograr la atención a la satisfacción, funcionamiento y desarrollo de la demarcación y sus pobladores.

También se dedican varios artículos (68.1; 70.1 d; 72 c y d) a las comisiones permanentes,

las que se constituyen “atendiendo a los intereses específicos de su localidad” y para que “auxilien en la realización de sus actividades y especialmente para ejercer el control de las entidades de subordinación municipal”. Para ello se define una estructura, “para realizar estudios y elaborar propuestas de acciones de carácter local, tendentes a alcanzar mayor eficacia en el desempeño de los órganos municipales. Igualmente, sobre aspectos de la vida cultural y social del territorio”.

Por su parte, hay una serie de artículos en la referida Ley, dedicados a los delegados en su condición de servidores públicos. Por ejemplo, en el 86 (incisos b, e y f) se manifiesta que estos deben “trabajar en función de gestionar su solución, en lo que les corresponda”; “atender y tramitar los asuntos planteados” y “promover e impulsar el desarrollo del trabajo comunitario integrado”. Mientras en el artículo 103 se expone que, para el ejercicio y cumplimiento de sus deberes, “coordinan encuentros con los directivos de las organizaciones políticas, de masas y sociales”, con el objetivo de “tratar asuntos de la comunidad que requieran de la participación popular”.

En la citada Ley se hace referencia a la Oficina de Atención a la Población, la cual “auxilia a la AMPP” (artículo 145). Esta oficina “exige y controla, a las entidades radicadas en su territorio, la tramitación y respuesta oportuna, pertinente y fundamentada a las quejas y peticiones que la población formula”, a partir de las cuales la AMPP adopta las decisiones oportunas.

Pensemos detenidamente en esas oficinas que “mantienen el control de las quejas y peticiones recibidas, así como de las respuestas ofrecidas” e informan al Gobernador a través de la secretaría de la Asamblea (artículos 147.1 y 147.2). Además, el presidente o la presidenta de la AMPP organiza “el análisis por este órgano, del estado de tramitación y los resultados de la atención de la población que le corresponden en su territorio” (artículo 149).

Estas oficinas constituyen entidades que tienen a su cargo la tramitación de aquellos servicios con los cuales la población ha estado insatisfecha y pueden, desde ese trabajo colectivo y de retroalimentación, proponer y diseñar servicios alternativos que suplan esas carencias detectadas.

Se impone pensar en quienes reciben los servicios, pues las personas de las comunidades y los barrios eligen a un delegado como su representante, ante las entidades que ofrecen servicios públicos, y como facilitador de los procesos de gestión de estos servicios. Sobre ello subraya el artículo 155.1: “Los ciudadanos a través de su delegado, mediante escrito razonado, pueden proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular el análisis de acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales a ella subordinada, que consideren lesionan sus intereses, tanto individuales como colectivos”.

En ese *feedback* o retroalimentación tampoco quedan fuera los Consejos Populares, que cuentan con varios incisos relacionados

con la prestación de servicios públicos y la participación de entidades en el control popular (Ley 132/2019). Esto se expresa en los siguientes incisos:

- b) identificar los problemas y necesidades de la demarcación del Consejo Popular y sus posibles soluciones;
- c) aprobar, realizar acciones de control popular, a las entidades de incidencia local radicadas en su demarcación territorial, a petición de los ciudadanos, delegados, o por indicación de la Asamblea Municipal o su Presidente;
- d) conocer los resultados de las acciones de control e inspección realizadas por otras entidades en su demarcación y las medidas adoptadas para la solución de los problemas detectados;
- e) promover la participación de la población, de las instituciones y entidades en las tareas que se propongan;
- f) proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular, o su presidente, la creación de nuevos servicios y acciones para la mejora de los existentes;
- g) informar al presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular, sobre el desempeño de directivos, funcionarios y empleados públicos a cargo de actividades y servicios, para su análisis con las autoridades que corresponda;
- h) convocar a directivos de las entidades e invitar a dirigentes de las organizaciones de masas y sociales para tratar asuntos de su competencia;

- i) dar oportunamente sus consideraciones sobre la propuesta de eliminar servicios o el traslado de entidades que afecten a sus ciudadanos.

Es el presidente del Consejo quien tiene la facultad para “organizar y dirigir las acciones de control aprobadas por el Consejo Popular” y “controlar individualmente las entidades de producción y servicios de incidencia local” (artículo 195, incisos d y e).

Finalmente el capítulo VII está dedicado al control sobre las entidades de producción y servicios a nivel local; en especial hay dos artículos de gran valor, pues definen el campo de actuación del Consejo Popular respecto al control sobre las entidades radicadas en su territorio.

Artículo 207. El control que realiza el Consejo Popular con la participación de delegados y electores tiene carácter popular y no sustituye las funciones de control de las entidades estatales y administrativas correspondientes.

Artículo 208. El Consejo Popular controla, en las entidades de producción y servicios de incidencia local radicadas en su demarcación, los asuntos que se relacionan con:

- a) calidad de los servicios públicos prestados;
- b) adecuado destino de los recursos entregados por el municipio, a las entidades;
- c) impacto ambiental de la entidad;
- d) cumplimiento de las acciones aproba-

das en el plan de desarrollo integral del municipio.

Otras importantes regulaciones aparecen en la Ley. 139. De Organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal, aprobada en diciembre de 2020. Varios de sus artículos se dedican a los contenidos, el desempeño y el control del servicio público, en concordancia con lo expuesto en el capítulo II, sección primera, de la Carta Magna de la República.

En el artículo 71.2 se plantea: “La Administración Municipal tiene como objetivo esencial satisfacer, entre otras, las necesidades de la economía, de la salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende su jurisdicción, así como ejecutar las tareas relativas a la prevención y atención social”.

Por su parte, el artículo 71.3 expresa: “La Administración Municipal, dentro del marco de sus competencias, coordina y coadyuva al cumplimiento de políticas estatales, los servicios que se prestan a la población y las actividades de las entidades no subordinadas radicadas en su demarcación, con incidencia en el desarrollo económico y social del municipio”.

Así, en su artículo 75, esta Ley establece que a las estructuras de dirección administrativa y a las entidades económicas, de producción y de servicios les corresponde: “atender, solucionar o dar respuestas pertinentes y fundamentadas a los planteamientos, quejas,

denuncias y solicitudes que les dirijan los ciudadanos” y “cumplir con los términos establecidos, así como asegurar el funcionamiento eficiente de los servicios y trámites que se prestan a la población”.

Se consideran entidades de producción y de servicios de incidencia local, aquellas que prestan los servicios públicos de forma directa a la comunidad y las cuales, a los efectos de la actividad que realizan, repercuten directamente en la vida de la población residente en la demarcación del Consejo Popular.

Según el artículo 116.1, el Consejo de la Administración Municipal incentiva que las entidades de producción y de servicios de incidencia local promuevan iniciativas para facilitar la satisfacción de las necesidades de la demarcación del Consejo Popular.

Esencial es la propuesta que hace esta Ley respecto a las relaciones del Consejo de la Administración Municipal con la población; en este sentido en el artículo 134 se plantea que “el CAM facilita la labor de los delegados y los Consejos Populares, da respuesta y solución de los asuntos que se someten a su atención y garantiza que el delegado a la Asamblea Municipal del Poder Popular reciba, de las entidades del territorio, la colaboración necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones”.

En el inciso c se refiere que “los miembros del Consejo de la Administración Municipal y los directivos de las estructuras de dirección administrativa y entidades económicas, de producción y de servicios, participan en las reuniones de rendición de

cuentas y en visitas a las comunidades, para discutir los problemas que las afectan, las causas que lo generan y las posibles soluciones”.

También queda expresada la existencia, en el Consejo de la Administración Municipal, de mecanismos o espacios para que los ciudadanos participen, expongan preocupaciones, propongan temas o asuntos cuya solución es de su competencia (artículo 134, incisos d y f). Igualmente se reconoce que las servidoras y los servidores públicos deben crear “mecanismos para conocer y asegurar cotidianamente la satisfacción de las necesidades de la población”. De modo que pueda existir una retroalimentación y haya posibilidades para que las necesidades e insatisfacciones de la población sean tomadas en cuenta.

Sobre este tema, el artículo 135 señala: “Las personas tienen derecho a dirigir quejas y peticiones al Consejo de la Administración Municipal, a su Intendente Municipal, a las estructuras de dirección administrativa y a las entidades radicadas en su territorio”. El artículo 136.1 manifiesta que: “El Consejo de la Administración Municipal, sus miembros, directivos, funcionarios y empleados, están obligados a atender las quejas, planteamientos y peticiones de la población, procurar su solución y dar respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas, aun cuando no sea posible solucionarlas, en el plazo establecido”.

En este sentido el artículo 137 destaca: “El Consejo de la Administración Municipal exige y controla a las entidades radicadas en su territorio la correcta atención y respuesta



oportuna, pertinente y fundamentada, de las quejas y peticiones de la población, auxilio del Intendente Municipal, de los viceintendentes, de la secretaría y de su oficina de Atención a la Población”.

Sobre la atención a los planteamientos que los electores formulan a sus delegados, el artículo 140 expresa: “El Consejo de la Administración Municipal, por medio de su Secretario, recibe de la secretaría de la Asamblea Municipal del Poder Popular los planteamientos que los electores formulan a sus delegados para tramitar con las entidades administrativas correspondientes su atención, solución y respuesta”. Mientras el artículo 140.2 declara: “El Intendente Municipal informa trimestralmente, a la Asamblea Municipal del Poder Popular, los resultados del análisis realizado por el Consejo de la Administración Municipal, sobre el estado de la atención a los planteamientos formulados por los electores a sus delegados, cuya solución no se logre en el municipio, así como sus causas”.

A partir de la coexistencia de dos entidades a nivel municipal (CAM y AMMP) con funciones y atribuciones diferentes, es importante reconocer que estas mantienen estrechas relaciones de trabajo y ambas tienen fines comunes. A manera de ejemplo, para comprender esa estrecha relación, es útil remitirse a la Ley de Leyes, que regula en su artículo 201: “La Administración Municipal tiene como objetivo esencial satisfacer, entre otras, las necesidades de la economía, de salud, asistenciales, educacionales, culturales,

deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende su jurisdicción, así como ejecutar las tareas relativas a la prevención y atención social”.

Estas son las regulaciones que, en términos legales, pautan el rol de los servidores públicos, a partir de sus funciones gubernamentales y administrativas a nivel municipal. Queda claro que su desempeño debe enfocarse en el bienestar de la población, el desarrollo de sus localidades y el fortalecimiento de la hegemonía (ideas y valores) de nuestro sistema social. La ética y la vocación de servicio han de acompañar su labor, así como la participación y el control popular, contenidos esenciales en la gestión del gobierno, para avanzar hacia el municipio y la sociedad que queremos.

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Poder Popular (2019). *Constitución de la República de Cuba*. Recuperado de <http://juriscuba.com/constitucion-de-la-republica-de-cuba-2019>
- Ministerio de Justicia (2019). *Ley No. 132/2019. De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares* (GOC-2020-48-EX5). La Habana: Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Justicia (2020). *Ley 139/2020. De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal* (GOC-2021-163-O14). La Habana: Ministerio de Justicia.

# ¿CÓMO DISEÑAR SERVICIOS PÚBLICOS EN FUNCIÓN DE USUARIOS Y USUARIAS?

María Isabel Romero Sarduy

Investigadora Titular del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Julia María Fernández Trujillo

Profesora Auxiliar de la Universidad Agraria de La Habana

María Alina Pestana Álvarez

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Ada María Brito Ruiz

Directora del Centro de Capacitación del Gobierno Provincial del Poder Popular en Mayabeque

## Introducción

A partir de las definiciones, funciones, principios y valores que giran en torno a los servicios públicos (SP), se describe en este texto la metodología Cocrear<sup>6</sup> y el método *Design Thinking* (diseño de servicio en el sector público) inspirado en ella, cuya particularidad es definir retos o áreas de desarrollo, a partir de problemas relacionados con los servicios públicos municipales, identificados por usuarias y usuarios, y su participación en todo el proceso de búsqueda de soluciones. Se presenta, además, la experiencia de los Centros de Servicios al Ciudadano o Centros Cívicos en Suecia, con la finalidad de extraer aprendizajes y evaluar la posibilidad de su contextualización en Cuba.

La metodología, en cuestión tiene tres etapas:

1. Comprender detalladamente el reto que se quiere afrontar.
2. Crear con apertura (generar ideas sin muchas restricciones para luego aterrizarlas).
3. Concretar las ideas en planes de trabajo y en las herramientas de comunicación necesarias para socializar la solución.

Estas etapas se convierten en pasos en el método *Design Thinking*<sup>7</sup> que, en lo adelante, llamaremos Diseño de Servicio en el Sector Público, una herramienta de la Asociación Sueca de Municipios y Regiones (SKR). Este método contribuye a desarrollar soluciones innovadoras en el sector público, se basa en el diseño del servicio y en la comprensión de las necesidades y experiencias reales de usuarias y usuarios.

<sup>6</sup> Centro de Innovación Pública Digital. *Cartilla Cocrear*. Recuperado de <http://thisisservice.designthinking.com>

<sup>7</sup> *Una nueva manera de pensar para desarrollar los servicios públicos*. Asociación Sueca de Municipios y Regiones. Proyecto SKL, 2020.

## Desarrollo

Para implementar la metodología se precisa crear un equipo de trabajo y definir los roles, este será el responsable del diseño del SP.<sup>8</sup> Un principio fundamental es que la solución se basa en conocer a usuarias y usuarios,<sup>9</sup> para lo cual hay que interactuar con ellos, escuchar sus inquietudes, sus malestares, observar la situación que les preocupa e idear soluciones, siempre con su participación.

A continuación, la figura 5.1 describe los pasos de este método:

### PASOS DEL DISEÑO DE SERVICIO EN EL SECTOR PÚBLICO

- Identificar el problema
- Investigar/empatizar
- Definir
- Idear
- Prototipar
- Validar

**Figura 5.1** Pasos del diseño de servicio en el sector público.  
Fuente: Elaboración de las autoras.

<sup>8</sup> Si existe en el municipio, el grupo de gestión del desarrollo local podría liderar este proceso.

<sup>9</sup> Es importante saber ¿qué opinan las personas (mujeres, hombres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores)?, ¿qué les gusta?, ¿qué les incomoda? A partir de esas experiencias y opiniones se desarrollan posibles soluciones e ideas, partiendo del hecho de que ser servidora o servidor público no implica tener todas las soluciones. Por ello es importante generar nuevas ideas, probando y cocreando con las personas, desde la participación. Se trata de gestionar las soluciones en colectivo, partiendo siempre de las necesidades de los grupos poblacionales.

## Paso 1: Identificar el problema

Como su nombre lo indica, este primer paso consiste en saber cuáles son los problemas que refieren las personas sobre los servicios públicos de su municipio. Esas inquietudes e insatisfacciones van develando los temas a trabajar, con la finalidad de convertirlos en retos o áreas de desarrollo. Se pueden utilizar como fuentes: los planteamientos realizados por los electores en sus asambleas de rendición de cuentas, en los despachos con los delegados, a través de la web del municipio. Utilizaremos una situación problemática, a modo de ejemplo, para su mejor comprensión.

Un grupo de personas del municipio Cerro se han quejado al Intendente de las colas en diferentes tiendas, pero en especial en Trimagen, una tienda que vende yogur. Esta cola es frecuentada por una diversidad de personas que necesitan el producto (madres de niños intolerantes a la leche, personas con gastritis, adultos mayores y otros). Para acceder al yogur algunas personas no duermen y otras llegan al lugar sobre las 5 a.m. Algunos reportan que la larga espera y el temor a que se acabe les producen mucho estrés, cansancio físico y malestar.

A partir de esta situación, el problema (tema) a trabajar por el equipo de diseño del servicio público sería las colas en el municipio, lo que llevaría a la pregunta: ¿cómo disminuir las colas en el municipio? A partir de él habría que formular un reto o área de desarrollo que pudiera ser ¿cómo podemos crear servicios municipales que contribuyan a disminuir las colas?

En este paso son importantes las siguientes interrogantes:

- ¿Quiénes están afectados por este problema? ¿Qué grupos poblacionales?
- ¿Para quiénes esto es un problema o reto?
- ¿En qué contexto se desarrolla?
- ¿Qué experiencias exitosas se conocen alrededor del tema?
- ¿Se sabe si estamos trabajando con el reto “correcto”?
- ¿Este reto es parte de la solución?
- ¿El reto es lo suficientemente amplio como para que se incluyan nuevas ideas y posibilidades?

## Paso 2: Investigar/empatizar

El propósito es encontrar una buena manera de entender a usuarios y usuarias y comprender la razón detrás del problema identificado, es percibir por qué algo es de cierta manera, o por qué alguien actúa de la forma en que lo hace. La pregunta “¿por qué?” es muy importante.

Para que el servicio aporte valor y realmente sea utilizado, se necesita vivirlo, como si fuéramos a usarlo, así se asume la perspectiva del usuario y se puede descubrir cómo se debe diseñar el servicio. Otro elemento a tener en cuenta es asegurarse de que las personas con las que se habla puedan aportar datos, elementos relevantes para lo que se desea descubrir o desarrollar. Debe lograrse también un grupo representativo en términos de: género, edad, zona

urbana o rural, de manera que la diversidad de visiones aporte luces desde diferentes aristas y el criterio a seguir no sea parcelado.

Puede darse el caso de que, desde esa mirada diversa, inclusiva, heterogénea, el problema identificado llegue a presentarse diferente a lo que se pensó al principio. Por eso, se recomienda entrar como un principiante y hacer preguntas en busca de la perspectiva de las usuarias y los usuarios. Del mismo modo, es importante prestar atención cuando se expresen deseos y tratar de indagar profundamente en el porqué de lo que se dice, lo cual permitirá entender, de manera más fácil, cuál es la necesidad que hay detrás.

Para realizar las indagaciones y profundizar se debe encontrar al usuario, en el entorno en el que se encuentra cuando utiliza el servicio. Se sugiere salir y hablar con él o ella, hacer llamadas telefónicas, establecer conversaciones en grupos, etc.

Es importante definir bien, ¿qué vamos a averiguar? Para ello se deben elaborar preguntas abiertas que permitan profundizar en el tema. Por ejemplo (tomando como referencia la problemática de las colas): ¿qué experiencia viviste la última vez que hiciste una cola?, ¿cómo fue el proceso desde que llegaste hasta que compraste?, ¿cuánto tiempo estuviste?, ¿cómo fue la organización?, ¿cómo fue la atención?, ¿por qué demoró tanto la cola?

De igual modo hay que tener claro, ¿qué métodos podemos utilizar para comprender

mejor a nuestros usuarios y usuarias?, ¿qué método puede ser mejor para usar en nuestra área o grupo poblacional? Se sugiere probar un método y si este no funciona bien, probar con otro.

Desde la experiencia que compartimos existen recursos y técnicas<sup>10</sup> que han resultado muy útiles (figura 5.2).

La investigación puede haber arrojado múltiples descubrimientos, pero en este paso, se trata de comprender qué es lo más relevante para el usuario, cómo piensa, y la relación con la entidad u organización que debe diseñar el servicio, de modo que se garantice, desde esa construcción colectiva y sentidos comunes, el compromiso de desarrollarlo.



**Figura 5.2-** Métodos de indagación.  
Fuente: Presentación *Design Thinking*.

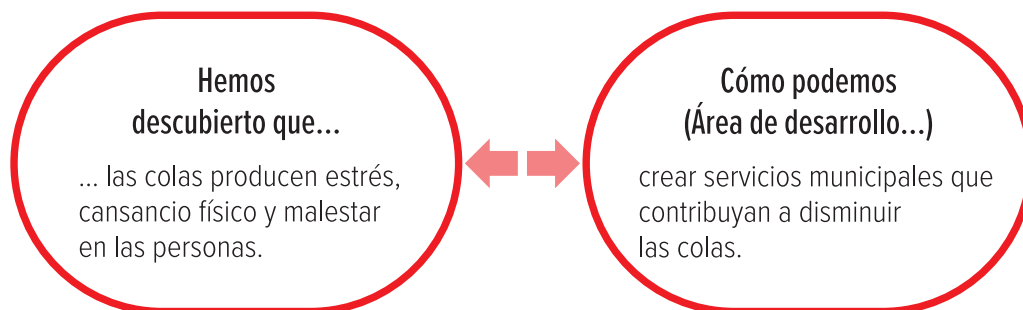
### Paso 3: Definir

El propósito de este paso es obtener una clara dirección para continuar el trabajo de desarrollo del servicio identificado e investi-

En este paso se traducen los descubrimientos (hemos descubierto que...) en áreas de desarrollo (¿cómo podemos...?) y se elige en qué áreas de desarrollo comenzar a trabajar. Estas deben ser abiertas, es decir, en esta situación no se debe formular una solución sino simplemente enfocarse en el área

<sup>10</sup> Se sugiere revisar *Cartilla de Cocreación. Fase Comprender. Herramientas de apoyo*, p. 12.

## CONVERTIR LOS DESCUBRIMIENTOS EN ÁREAS DE DESARROLLO



**Figura 5.3.** Convertir descubrimientos en áreas de desarrollo.  
Fuente: Elaboración de las autoras.

a desarrollar. La investigación puede aportar varios descubrimientos y distintos retos para el problema de las colas. Ejemplos de descubrimientos pueden ser: hay una sola persona trabajando cuando hay dos cajas más vacías, la dependienta tiene que despachar, cobrar y velar las mercancías, la dependienta habla por teléfono mientras atiende la cola, entre otros. En este caso el área de desarrollo pudiera ser: Contratación de personas.

Siguiendo con el ejemplo inicial, mostraremos cómo convertir los descubrimientos en áreas de desarrollo (figura 5.3).

### **Paso 4: Idear**

Consiste en proponer soluciones a partir de los retos o áreas de desarrollo identificados. Para ello deben convocarse personas de los grupos poblacionales afectados por el problema y otros actores que radican en el municipio y están relacionados (administrador o administradora de la tienda, grupo empresarial de comercio interior, investigadores o investigadoras de centros

de gestión del conocimiento, organizaciones sociales, entre otros) y deben realizar talleres donde pueden usarse técnicas idóneas para este paso.

Las ideas deben basarse en los descubrimientos acerca de las preferencias, deseos y experiencias de los usuarios. Este es el momento para colocar sobre la mesa todo lo que se ha ido anotando a partir de lo dicho por ellos. Luego, se deben definir, priorizar y concretar las ideas.

Consejos para proponer ideas:

- Usar la creatividad y la fantasía al proponer una idea.
- Colocar en la mesa todas las ideas para disponer de variadas opciones con las cuales trabajar.
- En este paso no existe lo “correcto” o lo “errado”; se trata de seguir construyendo las ideas y que todos vengan con propuestas innovadoras.

Algunas técnicas que se sugieren para generar y priorizar ideas son las siguientes:

### 1. Fertilizando ideas<sup>11</sup>

Esta técnica permite trabajar varias ideas a la vez.

- Se invita a cuatro grupos de personas para trabajar el reto de mejorar las colas en el municipio.
- Se les pide a las personas de cada grupo que escriban, en tarjetas, cuatro ideas de soluciones a ese reto.
- Luego se rotan las tarjetas de manera que cada grupo va desarrollando más las ideas que recibe o añadiendo nuevas ideas (en otras tarjetas).
- Cuando cada grupo recibe sus ideas enriquecidas por el resto, analizan si hay algunas de esas soluciones que se pudieran desarrollar.

Siguiendo el ejemplo que estamos trabajando, pueden surgir las siguientes propuestas:

- Crear una cooperativa de mensajería municipal que ofrezca servicio a domicilio.
- Encargar la compra por vía telefónica.
- Organizar las compras por Comité de Defensa de la Revolución (CDR).
- Desconcentrar la venta del yogur del municipio Cerro.
- Organizar colas diferentes (embarazadas y madres de lactantes; adultos mayores y personas con discapacidad

o enfermedades crónicas; y aquellas aptas para hacer las colas).

Para priorizar las ideas que surjan, se sugiere colocarlas en el cuadrante que corresponda, en la matriz que aparece a continuación (figura 5.4).

Las ideas que se ubiquen en el cuadrante superior derecho, son aquellas que ayudan a muchos, son fáciles de implementar y tienen un gran valor para el usuario, por tanto, tienen prioridad y serán tenidas en cuenta en el próximo paso: prototipar.

### 2. Método de los tres puntos

Este es otro método para priorizar ideas (figura 5.5). Cada participante recibe tres puntos de tres colores distintos: el azul representa una idea con gran valor para el usuario; el verde simboliza una idea muy innovadora; y el rosado alude a una idea que es fácil de implementar (también se puede hacer con lápices de color y cada participante emplea tres colores para colocar los puntos en las ideas). Cuando todas las ideas tienen sus marcas, se pueden ver patrones que ayudan a definir cuáles se llevan al próximo paso de prototipar.

Antes de pasar al próximo paso es conveniente hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Se atrevieron a pensar en algo nuevo y distinto en la fase de generación de ideas?
- ¿Pudieron generar, junto con los usuarios y servidores públicos, ideas relacionadas con el tema que se está trabajando?

<sup>11</sup> Adaptación de la técnica *Brainwriting*, realizada por las autoras, a partir del *Manual de cocreación*.

## PRIORIZAR IDEAS



Figura 5.4- Matriz para priorizar ideas.

Fuente: Presentación *Design Thinking*, adaptada por las autoras.

## PRIORIZAR IDEAS – MÉTODO “TRES PUNTOS”

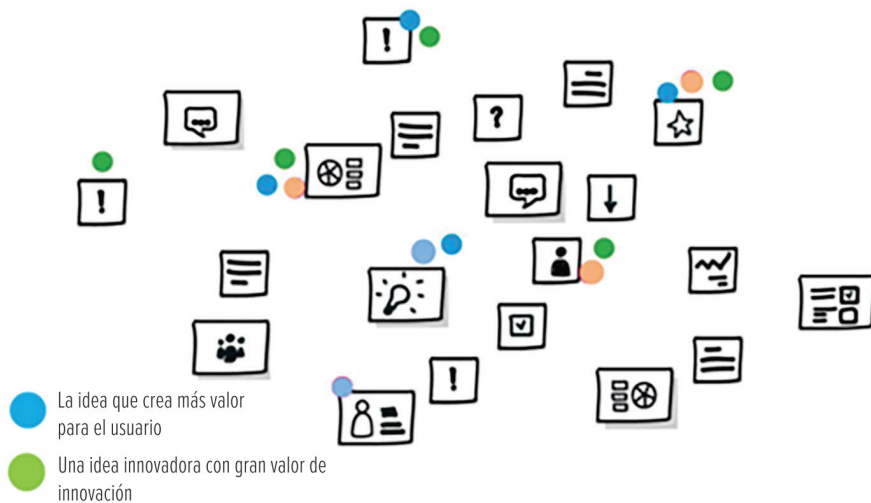


Figura 5.5- Priorizar ideas (Método de los tres puntos).

Fuente: Presentación *Design Thinking*.



- ¿Las ideas con las que se seguirá adelante son relevantes para los usuarios y usuarias?

### Paso 5: Prototipar

El propósito del prototipo es visualizar una idea, no con palabras sino con imágenes. Trabajarlo grupalmente propiciará el logro de un prototipo más cercano a lo que necesitan los usuarios.

Son consejos útiles para este paso:

- Visualizar la idea, tal y como quedó en el paso anterior.
- Recibir retroalimentación y hacer ajustes.
- Realizar una pequeña prueba a ver cómo funciona con los usuarios que demandan el servicio.

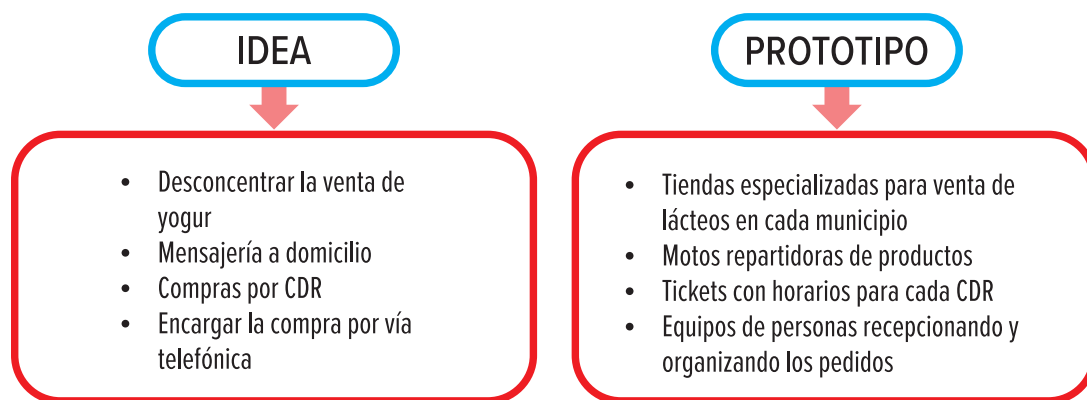
La figura 5.6 ilustra algunos ejemplos de prototipos:

Antes de pasar al próximo paso es conveniente realizarse las siguientes preguntas:

- ¿Ha ensayado la idea con los usuarios y los servidores públicos relacionados con el tema que se está trabajando?
- ¿La ha ensayado suficientes veces como para comprender cómo se debe diseñar el servicio o la solución de una manera eficiente?
- ¿Siente que la solución resuelve los problemas planteados?

### Paso 6: Validar

Validar es una prolongación de prototipar. En este paso se prueba la solución y, para ello, se hace un pequeño pilotaje o prueba donde los usuarios expresen ¿cómo se sienten con los nuevos servicios que ofrece el municipio?, ¿cómo mantener los cambios que se proponen?, ¿qué se puede hacer para que funcione lo mejor posible? El éxito radica en la motivación con el servicio, en la superación de los obstáculos que se presenten, y en la receptividad que muestren las personas beneficiarias. Un ejemplo de validación de una idea de



**Figura 5.6-** Convertir una idea en prototipo.

Fuente: Presentación *Design Thinking*, adaptada por las autoras.

un nuevo servicio, para disminuir las colas en el municipio, puede ser probar el funcionamiento de la cooperativa de mensajería a domicilio. Esta se encargará del reparto de medicamentos, alimentos y aseo (estos últimos fuera de la canasta normada). La prueba se realizará en un Consejo Popular y, después de realizada, se le preguntará a las personas usuarias y a las encargadas del servicio: ¿cómo se sintieron?, ¿habría algo que cambiar?, ¿habría algo que sugerir?, ¿cómo mantener este nuevo servicio? A partir de las respuestas se obtiene una retroalimentación, se realizan los ajustes correspondientes y se continúa el pilotaje o ensayo en otros Consejos Populares.

Una vez mostrada, paso a paso, esta metodología tomada de la experiencia sueca, les proponemos acercarnos a cómo se materializaron esos pasos en un municipio de Suecia. Esto permitirá tener una mejor evidencia de su factibilidad. La propuesta es la creación de un Centro de Servicio al Ciudadano y se desarrolla en Botkyrka, Suecia.<sup>12</sup>

El centro es una oficina que ofrece un servicio unificado de atención al ciudadano, donde varios especialistas se encargan de informar, instruir, orientar, traducir, facilitar el uso de recursos tecnológicos y asesorar a

usuarios y usuarias sobre cuestiones relacionadas con el funcionamiento del municipio, identificando los múltiples factores que influyen en las dificultades que vivencia el individuo.

Radica en un entorno físico atractivo e informativo para los residentes y visitantes de Botkyrka. Al proporcionar información y orientación precisa y fácil de entender sobre las actividades del municipio, estos centros ayudan a aumentar la capacidad de ciudadanos y ciudadanas para resolver de manera eficiente sus asuntos cotidianos. Es reconocido por la población del municipio como Centro Cívico y su función principal consiste en ayudar a los residentes de Botkyrka a estar bien informados y a tener las mismas oportunidades de ser cocreadores activos de su comunidad.

Entre los servicios que ofrece el centro están:

- Información, orientación e instrucción.
- Gestión administrativa cercana al ciudadano.
- Gestión reglamentada y cercana al ciudadano.
- Acceso a herramientas digitales.
- Contribución al desarrollo de Botkyrka.
- Acciones concretas en pos del desarrollo del municipio desde el servicio.

El Centro realiza funciones como:

- Responder preguntas recurrentes durante el primer contacto, para que el

<sup>12</sup> Presentación “Servicio al ciudadano. Trabajar en conjunto para responder a las preguntas más comunes de la vida diaria”. Módulo 2 y 3. Material facilitado por SKL Internacional de Suecia en el marco del proyecto *Contribución a la gestión municipal eficiente y sostenible en Cuba*, diciembre de 2020.

ciudadano obtenga una respuesta rápida, aliviando así a las administraciones del municipio.

- Ser apoyo y ayuda para los ciudadanos en diferentes situaciones, en sus relaciones con el municipio y otras autoridades, a partir del trabajo con solicitudes, formularios, servicios electrónicos, sociales y de información pública.

Dentro de sus obligaciones están:

- Trabajar atravesando las fronteras organizativas y en estrecha cooperación con toda la organización municipal.
- Laborar sobre la base del punto de vista de las personas y encontrar la respuesta en colaboración con ellos.
- Ofrecer un horario de apertura generoso para que la población no tenga que ajustarse a horarios específicos de teléfono o visitas.
- Dar respuesta a las preguntas, inquietudes, necesidades recurrentes de los ciudadanos (lo cual ayuda a liberar de cargas y preocupaciones a las administraciones), quienes trabajarán en los casos cuando se requiera de sus competencias.

De manera general, este centro facilita que las administraciones se empleen a fondo en las actividades propias de la gestión gerencial, a la vez que se brinda atención a las personas que desconocen dónde realizar determinado trámite.

Para el desarrollo de las tareas del centro las vías de comunicación utilizadas son: el teléfono, el correo electrónico, Facebook, y el contacto cara a cara. Según la experiencia consultada, las preguntas más comunes se relacionan con los siguientes servicios: cuidado de niños, problemas simples de permisos de construcción, permisos de estacionamiento, servicio de taxi nacional, cuidado de ancianos, facturas, abogado de guardia, elección de escuela, ayuda en contacto con otras autoridades, apoyo en el contacto con los servicios sociales, entre otros.

Quienes laboran en el centro aconsejan determinar qué necesita la población y cómo desarrollar los procesos para dar solución a las situaciones. Para ello se preguntan, en equipo y con la colaboración de la ciudadanía:

1. ¿Qué se quiere lograr? Elaborar un plan de lo que se pretende alcanzar como Centro de Servicio al Ciudadano.
2. ¿En qué áreas los ciudadanos tienen dificultades para interactuar con los servidores públicos hoy día? Precisar en qué áreas están los mayores problemas de la población y determinar los ámbitos (laboral, familiar, comunitario) y sectores (educación, salud) donde estos se ubican.
3. ¿Cómo hacer las gestiones de una manera más sencilla? Precisar cómo simplificar las situaciones complicadas para la población, qué puede unirse y

por qué. Organización de respuestas simplificadas y óptimas.

4. ¿Qué se puede juntar? Determinación de tipos de casos para poder agruparlos, por ejemplo: los que requieren de información, orientación y asesoramiento, o gestión administrativa.
5. ¿Cómo medir los resultados? Construir indicadores para develar datos, con el fin de vigilar y estudiar la efectividad de la labor desarrollada.

La creación del Centro Cívico no fue el resultado de una decisión particular. Incluyó a las personas, el trabajo de mesa, y la investigación encaminada a determinar las labores que atendería. Para ello se realizaron las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las necesidades del ciudadano y ciudadana?, ¿qué ayuda necesitan?, ¿qué problemas tienen?, ¿existen dificultades en las que no reciben ayuda?

En el proceso de investigación se siguieron otras interrogantes: ¿Cuáles son las preguntas más frecuentes de la población?, ¿quién las responde?, ¿hay cuestiones sobre las que podemos informar más, haciendo así innecesaria la pregunta?, ¿hay asuntos que podemos responder en conjunto?, ¿existe ya un lugar al que la gente se dirige cuando necesita ayuda para contactar a las autoridades municipales?

Otros aspectos de interés, extraídos de la experiencia, están relacionados con el perfil del especialista del Centro de Servicios, el pago de los salarios, y los indicadores para

medir el funcionamiento de los servicios ofrecidos.

Respecto a su perfil, se plantea que los especialistas deben contar con:

- Amplia competencia, conocimiento general de cómo funciona el servicio público.
- Capacidad para comunicarse con la gente. Ser amable, receptivo, poseer interés genuino en el contacto con el cliente y facilidad para colaborar con otras personas, dentro del grupo y con colegas de otras partes de la organización.
- Recibir los asuntos que entran sin estresarse demasiado por lo inesperado.
- Tener conocimientos sobre sí mismo y sus potencialidades.

El pago de los especialistas es asumido por el municipio, y está basado en los servicios que presta la oficina. Para medir el funcionamiento cuentan con un sistema de indicadores; puede tomarse como referencia un día, una semana, un mes, un trimestre, etc. Ejemplos de estos indicadores podrían ser:

- Cantidad de llamadas telefónicas respondidas.
- Cantidad de visitas recibidas.
- Cantidad de correos electrónicos gestionados.
- Cantidad de errores notificados.
- Cantidad de investigaciones de servicios de transporte local para ancianos y discapacitados.

- Cantidad de comentarios registrados.
- Cantidad de respuestas en Facebook.
- Cantidad de solicitudes registradas de permisos de aparcamiento.

Esta es la experiencia sueca para el diseño de SP, que busca satisfacer demandas y necesidades sentidas de la población. Estos centros tienen un respaldo gubernamental y en Cuba pudieran parecerse a las oficinas de atención a la población, que existen a nivel de municipios y provincias, e incluso a las oficinas de trámites que funcionan en algunos municipios de Mayabeque y Artemisa.

No obstante, es conveniente preguntarse, ¿podemos contextualizar esta metodología para el diseño de SP en función de los usuarios en Cuba, en nuestro municipio, en nuestra comunidad?, ¿cuáles pueden ser las necesidades que satisfaga ese centro a nivel de barrio, Consejo o municipio?, ¿qué pasos de esa metodología no podemos obviar? Se trata de que servidoras y servidores públicos tengan esta opción para atender, de manera innovadora, la gama de demandas identificadas en los despachos con los delegados, las reuniones de rendición de cuentas, los diagnósticos comunitarios, los análisis estratégicos, las redes sociales y las páginas web de los gobiernos, y con ello logren diseñar nuevos y mejores servicios municipales.

La presencia de la COVID-19 en Cuba, con su devastador efecto, ha obligado a generar múltiples soluciones; en este sentido, varias han sido las iniciativas en todo el país para atender, desde los espacios comunitarios, a las personas vulnerables (ancianos, personas con discapacidad, enfermos, entre otros). Sin embargo, debemos continuar perfeccionando los servicios existentes en los municipios cubanos y crear otros nuevos. La experiencia sueca compartida puede darnos pistas para diseñar servicios que satisfagan una buena parte de esas necesidades, teniendo en cuenta los fundamentos éticos de la labor de las servidoras y los servidores públicos.

### Referencias bibliográficas

Centro de Innovación Pública Digital. (s.f.).

*Cartilla Cocrear*. Recuperado de <http://thisisservicedesignthinking.com>

SKL Internacional de Suecia (2020).

*Una nueva manera de pensar para desarrollar los servicios públicos*.

Asociación Sueca de Municipios y Regiones [presentación de diapositivas *Design Thinking*].

SKL Internacional de Suecia (2020).

*Trabajar en conjunto para responder a las preguntas más comunes de la vida diaria* [presentación de diapositivas *Servicio al ciudadano*].



Curso 6  
**GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL**





# DESARROLLO DE CAPACIDADES EN SERVIDORES PÚBLICOS DE ARTEMISA Y MAYABEQUE: UNA PROPUESTA HACIA LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Aimara Brito Montero

Profesora Auxiliar del Centro de Estudio para la Gestión del Desarrollo (CEGED),  
Universidad Agraria de La Habana

Mariamna de la C. Collazo Castillo

Profesora Instructora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad de Artemisa

Sheyla C. Hernández Sahada

Profesora Instructora del Grupo de Desarrollo Local de la Universidad de Artemisa

Yoamy Jiménez Fundora

Especialista del CITMA  
en el Consejo de la Administración Municipal de Madruga, Mayabeque

Luis Miguel González Ramos

Jefe de la Sección Municipal del CITMA  
en el Consejo de la Administración Municipal de Nueva Paz, Mayabeque

Ricardo Antonio Bérriz Valle

Investigador Agregado del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

## Introducción

La gestión ambiental municipal debe ser una máxima en la gestión del conocimiento a nivel mundial y en ella es fundamental el empoderamiento de todos los actores sociales. Múltiples han sido las acciones que los organismos internacionales han desarrollado desde que, en 1951, comenzaron las investigaciones científicas para el desarrollo de las zonas áridas. Luego le han sucedido una serie de eventos de relevancia mundial, como: Conferencia Intergubernamental sobre la Biosfera en 1968, donde se funda el programa “El hombre y la biosfera”; Conferencia

de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en Estocolmo en 1972; y la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono (1985). Dos años después se desarrolló la Convención Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1987, en la que se crea el Informe de Brundtland (también denominado Nuestro Futuro Común). Además, pueden mencionarse también la Convención de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (en 1992) o Cumbre de la Tierra, con su Agenda 21; el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2014, entre otros.

En cada uno de los ejemplos citados se ha puesto de manifiesto la necesidad de que la humanidad reflexione sobre su acción desmedida sobre la naturaleza. En este sentido, existen diversos planes, proyectos y estrategias que tratan de poner en equilibrio la relación naturaleza-sociedad. Estos se orientan, en su mayoría, a la relación de la educación para el desarrollo, la gestión del conocimiento, el financiamiento oportuno, la participación, la gobernanza y la toma de decisiones certeras.

No obstante, es posible observar que la degradación de la naturaleza se acelera cada día más. Los diversos actores sociales no han percibido con objetividad el peligro que tiene la humanidad de seguir bajo las condiciones de depredación, en la cual se vive hoy. Ante este panorama, la gestión ambiental municipal debe ser considerada una necesidad, elemento imprescindible en la gestión del desarrollo, determinante ante la crisis ambiental global y la de muchos países, regiones y localidades. Por eso es indispensable su presencia como política pública con alcance a todos los niveles para que el hombre comprenda que los recursos naturales son finitos. De aquí la importancia de mantener una actualización constante sobre los diversos problemas a los cuales se enfrenta el mundo hoy: cambio climático, pérdida de la biodiversidad, incendios, deforestación, contaminación de las aguas y el aire, sequías, inundaciones, erosión del suelo, entre otros.

Según el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (WWF, 2020, p. 16), en su informe Planeta Vivo:

En los últimos 50 años, nuestro mundo se ha visto drásticamente transformado por una explosión del comercio y consumo a nivel global y por el aumento de la población humana, así como por una expansión urbanística acelerada, lo que ha cambiado radicalmente nuestro estilo de vida. Todo esto ha sido a costa de una enorme degradación de la naturaleza y de la estabilidad de los ecosistemas de la Tierra de los que dependemos.

Es conveniente entonces desarrollar capacidades a todos los niveles de la sociedad, donde el servidor público tenga un papel fundamental, como mediador y actor de la toma de decisiones. Bajo este criterio es posible avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el 2030, promulgados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015). Hecho que ya se visualizaba en algunas ideas desde la Cumbre de Río con la Agenda 21 y sus cuatro prioridades en la educación para el desarrollo sostenible, centradas en: posibilitar a todas las personas el acceso a una educación de calidad; reorientar todos los procesos en función del desarrollo sostenible mediante la transversalidad; capacitar los recursos humanos necesarios para el desarrollo sostenible; y lograr que la población se apropie de los valores, con-

ceptos y habilidades relacionadas con la sostenibilidad (ONU, 1992).

Las ideas abordadas no están ajenas a la política que desarrolla Cuba en relación con la gestión ambiental municipal. En la actualidad su política tiene como uno de los ejes transversales lo ambiental, dimensión imprescindible para lograr la sostenibilidad deseada. En este sentido, desde la propia *Constitución de la República de Cuba* (2019) existe un abordaje de la gestión ambiental, expresada en:

f) Promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo (artículo 16, p. 3).

Todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado. El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras (artículo 16, p. 6).

Igualmente, en el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: Propuesta*

*de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos* (PCC, 2017) existe referencia a la gestión ambiental municipal, a través de su quinto eje estratégico, centrado en los recursos naturales y el medio ambiente. Este eje está acompañado de otros, como: gobierno socialista eficaz, eficiente y de integración social; transformación productiva e inserción internacional; infraestructura; potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; y desarrollo humano, equidad y justicia social. Otros documentos que contribuyen a la planificación del desarrollo en Cuba y asumen criterios sobre la gestión ambiental son las Estrategias de Desarrollo Municipales y Provinciales, la Nueva Agenda Urbana (NAU), los planes de ordenamiento territorial y el plan de la economía y el presupuesto.

En este sentido, el desarrollo de capacidades y la gestión ambiental municipal debe constituir una práctica constante, donde conocimiento y actitudes estén enfocados hacia valores que permitan la relación armónica entre naturaleza-sociedad. A propósito de esto, los territorios deben tener estructuras que respondan a estas necesidades. Cuba implementa su política de desarrollo territorial, la cual apuesta por una estructura más eficiente donde la sinergia entre los diversos sectores y la ciudadanía se logre de forma sostenible. En esta ejecución desempeña un papel fundamental el proyecto de cooperación Cuba-Suecia “Contribución a la gestión municipal eficiente y sostenible en Cuba (GEMCUBA)”. Este se desarrolla en las provincias de Artemisa y Mayabeque, a través

de la coordinación nacional del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) y la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR), a través de su división de cooperación internacional SKL International, con el objetivo de mejorar la capacidad de gobernanza y gestión local en Cuba.

Este objetivo será validado a partir de la formación de formadores, fundamentalmente a través de los servidores públicos. Para ellos se diseña un diplomado bajo los estándares establecidos por el Ministerio de Educación Superior (MES), en el cual existen contenidos diversos y la gestión ambiental municipal está presente. De aquí el propósito de esta investigación de diseñar un curso sobre gestión ambiental municipal, para el desarrollo de capacidades en los servidores públicos de Artemisa y Mayabeque. Las entrevistas en profundidad, la modelación y el análisis de documentos y de contenido fueron métodos indispensables en el estudio. La visión holística ha sido básica para vincular lo cualitativo y lo cuantitativo, ya que se apuesta por desarrollar capacidades contextuales. De esta forma, los servidores públicos asumirán actitudes en correspondencia con la realidad específica de su entorno.

### **Reflexiones sobre desarrollo de capacidades, servidores públicos y gestión ambiental municipal**

Múltiples han sido los referentes centrados en el desarrollo de capacidades. Sin embargo, en la referida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD, 2008) se exhibe un consenso bien preciso sobre el término. De ahí que el presente estudio comprenda que el desarrollo de capacidades es un:

Proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. (...) Puede, intencional o inadvertidamente, generar cambios en los roles y responsabilidades, los que pueden alterar los intereses creados y las estructuras de poder establecidas, y exigir cambios de comportamiento, normas y valores. Por tanto, para que sea eficaz, el apoyo al desarrollo de capacidades requiere que creemos incentivos políticos y sociales apropiados y movilicemos fuertes sentimientos de apropiación y compromiso político. (...) Se refiere, por lo general, al proceso de crear y construir capacidades, además de su (posterior) utilización, gestión y mantenimiento. Este proceso se impulsa desde el interior de la organización y parte de las capacidades nacionales ya existentes como activos (PNUD, 2008, pp. 2-5).

Además, refiere otros criterios que caracterizan el desarrollo de capacidades enfocados en sus niveles, principios básicos, pasos y tipos. Estos se sintetizan en la tabla 6.1.

Rueda (2014) considera un buen punto de partida el texto de PNUD (2008), en tanto

asume la creación de capacidades para emprender cualquier planificación para el desarrollo. Estos los conjuga con los aludidos por Kaplan (2000, citado por Rueda, 2014), quien subraya que la creación de capacidades consiste en la acumulación de activos tangibles e intangibles (...), tales como: el marco conceptual, es decir, cómo una organización se sitúa en el contexto en el que opera; la perspectiva que adopta y que determinan las decisiones que toma; la actitud frente a los desafíos; el modo en que una organización afronta las situaciones (pue-

de ser un papel activo o de resignación); y la propia estructura de la organización, esencial para el flujo de comunicación y la asignación de papeles y responsabilidades entre actores.

Estos se desenvuelven en diversas tareas para planificar el desarrollo. Sin embargo, a nuestro juicio, tienen preferencia los servidores públicos, como entes responsables de que se cumplan las normas jurídicas establecidas, a partir del control intersectorial. Aquí desempeña un papel fundamental la gestión del conocimiento, ya que los

**Tabla 6.1- Desarrollo de capacidades. Criterios y características**

<b>Valor y definición</b>	<b>Principios a incluir en las normas supremas o constitucionales del orden jurídico</b>
Niveles de las capacidades	Entorno favorable/nivel organizacional/nivel individual. (son complejas relaciones de codependencia y enfoque sistémico)
Principios básicos	Apropiación nacional, relaciones de poder, proceso a largo plazo, adhesión al proceso, enfoque integral, trasciende las competencias individuales y se enfoca en la capacitación, sistemas nacionales, adaptación a las condiciones locales (para el desarrollo de capacidades no hay recetas), nexos con reformas más amplias, consecuencias no planificadas y mide el desarrollo de capacidades de forma sistemática.
Pasos del proceso de desarrollo de capacidades	1. Hacer que los interesados participen en el desarrollo de capacidades. 2. Diagnosticar los activos y necesidades en materia de capacidades. 3. Formular una respuesta para el desarrollo de capacidades. 4. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades. 5. Evaluar el desarrollo de capacidades.
Tipos funcionales	Son capacidades “transversales” que están asociadas a todos los diferentes niveles y no a un sector o tema en particular. Son las capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos. Como las capacidades funcionales se centran en “lograr que las cosas se hagan”, son de importancia clave para el éxito del desarrollo de capacidades, cualquiera sea la situación subyacente. Estas cinco capacidades funcionales subrayadas por el PNUD son las siguientes: 1) Capacidad para hacer que los actores involucrados participen, 2) Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato, 3) Capacidad para formular políticas y estrategias, 4) Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar y 5) Capacidad para evaluar.
Tipos de técnicas	Son las que están asociadas a áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos, tales como: el cambio climático, el VIH/SIDA, el empoderamiento jurídico o las elecciones, estrechamente relacionadas con el sector u organización en cuestión.

Fuente: Elaboración propia, a partir de PNUD (2008).

servidores públicos deben asumir actitudes tanto funcionales como técnicas, para poder enfrentar sus funciones con eficiencia. De esta manera, deben trabajar mediante grupos multidisciplinarios para que el control y las acciones de participación que desarrollen en diferentes espacios estén al amparo de la multi, inter y transdisciplinariedad.

También Ramos, Báez y Artigas (2015), Ramos, Brito y Martínez (2017) y Ramos, Artigas y Brito (2020) lo establecen así. Particularmente insisten en la relación de aprender, desaprender y reaprender. De esta forma se crean conocimientos contextualizados para que verdaderamente exista la innovación social necesaria hacia cada entrono. Una pauta fundamental la establecen Ramos, Brito y Martínez (2017, p. 17), quienes analizan el tema desde el posgrado asumiendo que:

Es el proceso mediante el cual se incrementa la información, los conocimientos, las habilidades, actitudes, valores, para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos para entender y responder a sus necesidades de desarrollo en un contexto y de manera sostenible para los individuos, grupos, organizaciones, instituciones, comunidades y sociedades.

De esta forma, al observar el desarrollo de capacidades en el ámbito ambiental, hay que priorizar la sostenibilidad. Ello hace pensar en la relación entre lo social, lo eco-

nómico y el propio ambiente, lo cual precisa de acciones bien controladas que impliquen todos los ODS hacia el 2030. También precisa de normas bien establecidas en las que se involucren todos los actores.

En el contexto cubano existe la Ley 81 (1997), la cual subraya que:

Artículo 48. Las instituciones que desarrollen programas de superación y capacitación con el personal dirigente, técnicos y trabajadores en general, incluirán en los mismos la temática ambiental y, en particular, los aspectos relacionados con los vínculos e influencia de su actividad productiva o de servicios, con la protección del medio ambiente.

Artículo 54. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), en coordinación con los Órganos Locales del Poder Popular correspondientes, promoverá y apoyará las actividades educativas en la población, lo que incluye la ejecución de tareas de capacitación y autogestión ambiental comunitarias, vinculadas a las condiciones y necesidades de cada localidad.

Artículo 55. Los órganos y organismos estatales incorporarán a su actividad divulgativa y publicitaria la temática de la protección, utilización y explotación racional de los recursos naturales específicos con los que están responsabilizados o vinculados en su actividad productiva o

de servicios y la adecuada capacitación de los trabajadores a estos fines (p. 14).

Los criterios anteriores muestran la importancia que el país le ofrece a la gestión ambiental municipal. Es posible encontrar un tratamiento sistémico en todas las políticas, planes, programas o proyectos que se producen. Asimismo, deben cumplir diversas normas jurídicas establecidas para su buen funcionamiento. La gestión ambiental está presente en todos los marcos curriculares desde las edades tempranas hasta el nivel universitario. De aquí la sistematicidad presente en la formación de posgrado. Todo ello propicia ir de lo general a lo particular, transitando por las diversas edades hasta asumir una responsabilidad acorde con la sociedad, por ello al decir de Amador, García y Villalón (2017, p. 2).

Educar para el desarrollo sostenible desde la educación ambiental significa incorporar los temas fundamentales del desarrollo sostenible a la enseñanza y el aprendizaje, entre ellos: el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres, el cuidado y conservación de la biodiversidad, la reducción de la pobreza y el consumo sostenible. Ello permite que (...) adquieran los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores necesarios para forjar un futuro sostenible.

Es evidente, entonces, que la relación entre gestión ambiental municipal y desarrollo de

capacidades debe ser una máxima en todos los sectores de la sociedad. Ello propicia que mientras más instruida esté la ciudadanía, más se estará apostando por una mejor calidad de vida. Por su parte los servidores públicos deben mantener una formación permanente como agentes de las administraciones municipales o provinciales. Es conveniente esta actualización de conocimientos ya que, como parte de la gobernanza, los servidores públicos tienen que asumir la toma de decisiones, en la cual el saber no es un lujo, sino una necesidad.

Ellos, como garantes de los deberes, tienen el compromiso ético de velar por comportamientos apegados a las normas jurídicas promulgadas. Por ejemplo, en la gestión ambiental municipal, es posible mencionar los controles de higiene y epidemiología; los estudios de Peligro, Vulnerabilidades y Riesgos (PVR) que debe poseer cualquier acción constructiva; la factibilidad ambiental en proyectos o las estrategias ambientales que deben ser diseñadas y cumplidas por todas las entidades, en sinergia con las legislaciones a nivel nacional.

Lo anterior enfatiza el concepto de gestión ambiental, expresado en la Ley 81 de Medio Ambiente (1997, pp. 4-5), y entendido como el:

Conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos, dirigidos a garantizar la administración y uso racional de los recursos naturales mediante la conservación, mejoramiento, rehabilitación y

monitoreo del medio ambiente y el control de la actividad del hombre en esta esfera. La gestión ambiental aplica la política ambiental establecida mediante un enfoque multidisciplinario, teniendo en cuenta el acervo cultural, la experiencia nacional acumulada y la participación ciudadana.

El documento subraya que la política ambiental cubana se ejecuta mediante una adecuada gestión que utiliza los instrumentos establecidos en: la Estrategia Ambiental Nacional, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico y social, las demás regulaciones legales destinadas a proteger el medio ambiente, incluidas las normas técnicas en materia de protección ambiental, el ordenamiento ambiental, la licencia ambiental, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de información ambiental, el sistema de inspección ambiental estatal, la educación ambiental, la investigación científica y la innovación tecnológica, la regulación económica, el Fondo Nacional del Medio Ambiente y los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal.

En la actualidad la Tarea Vida, la Nueva Agenda Urbana (NAU), los ODS, la política de desarrollo territorial y las 16 áreas clave en función de la estrategia económica y social favorecen la ley referida. Los documentos relacionados son normativos e insisten en el criterio de desarrollo sostenible, ya que es la vía para garantizar la armonía en-

tre el hombre y la naturaleza. En ellos queda expresada la importancia de desarrollar las capacidades de los servidores públicos en torno a la gestión ambiental municipal.

Según Ezquerro (2010, p. 69) “la gestión ambiental en Cuba tiene, entre sus prioridades, el trabajo desde lo local y el fomento de la participación de todos los actores involucrados. Esto ha facilitado la solución de gran parte de los problemas ambientales heredados del sistema socio-productivo anterior al triunfo de la Revolución”.

Otros autores como Urbino, Díaz, y Sagarreta (2016) subrayan que, para un buen desempeño ambiental, es preciso ejecutar con rigor y profesionalidad todas las actividades establecidas. Además, la gestión ambiental tiene un ciclo que debe mantenerse antes, durante y después de la ejecución de obras, planes, proyectos o estrategias.

En el control de este ciclo, en correspondencia con la gestión ambiental municipal, es donde debe actuar el servidor público como encargado de fiscalizar que todas las acciones se desarrollen con eficiencia. Para ello debe poseer conocimientos sólidos sobre la acción a controlar y debe mantener su capacitación, con el fin de lograr acciones ambientalmente sostenibles. Del mismo modo, contribuye a que la gestión ambiental municipal tenga un carácter holístico donde la articulación entre actores y sectores estén asociadas con diferentes áreas del saber, ya que al desarrollar capacidades en los servidores públicos estos interactúan con otros actores y se generan grupos multidisciplinarios.



Pero, ¿qué entendemos por servidores públicos? Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2008, p. 4), los servidores públicos tienen dos propósitos fundamentales en un buen gobierno democrático: 1) Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el

proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social. 2) La gestión pública tiene que orientarse a resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo, entre otras modalidades, la responsabilidad del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y la rendición periódica de cuentas.

Igualmente tiene principios amparados en: legitimidad democrática (transparencia y

**Tabla 6.2- Características del servidor público**

<b>Servidor público</b>	<b>Características</b>
Funciones	Servir a la ciudadanía
Deberes	Está obligado a desarrollar su actividad con apego a las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y estatutarias; y, por principio, debe orientar su actuación aplicando principios de cumplimiento, honestidad y responsabilidad; ejercer su cargo, funciones o actividades con estricto apego a la normatividad.
Ética en el servicio público	Está directamente relacionado con la conducta de los funcionarios que ocupan cargos públicos, quienes deben actuar conforme a un patrón ético, mostrando valores morales, como la buena fe y otros principios necesarios para una vida sana en la sociedad.
Capacidades	Debe pensar estratégicamente, innovar, cooperar, aprender y desaprender cuando sea necesario, desarrollar formas más efectivas de trabajar.
Competencias	Del saber, del saber hacer y del saber ser, que lo habilite para generar un servicio acorde con las necesidades y expectativas del usuario.
Cualidades	Capacidad de escucha, capacidad para asesorar y orientar, amabilidad y cortesía, sensibilidad, comprensión, tolerancia, paciencia, dinamismo, credibilidad, profesionalismo, comunicación, capacidad de respuesta, flexibilidad y accesibilidad.
Servicio al ciudadano	Ofrecer y entregar a los ciudadanos (clientes naturales y jurídicos públicos, mixtos y privados) trámites y servicios (tangibles e intangibles) con calidad integral y accesibilidad; que aporte a sus objetivos y les genere satisfacción y memorabilidad positiva.
Ciclo del servicio	Se inicia en el momento en que un ciudadano tiene un contacto esperando un servicio de la institución y finaliza cuando el ciudadano considera que terminó de recibir el servicio que buscaba.
Mandamientos del servicio al ciudadano	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El ciudadano está por encima de todo.</li> <li>2. Solo hay una forma de satisfacer al ciudadano, darle más de lo que espera.</li> <li>3. Para el ciudadano tu marca es la diferencia.</li> <li>4. Fallar en un punto significa fallar en todo.</li> <li>5. El juicio sobre la calidad del servicio lo hace el ciudadano.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia, a partir de Alea (2020, s. p.).

participación ciudadana), legalidad, coordinación y cooperación, ética pública, acceso universal, continuidad en la prestación de servicios, imparcialidad, eficacia, economía, responsabilidad y evaluación permanente de la mejora continua.

El trabajo de los servidores públicos se basa en nueve ejes estratégicos:

1. Gestión pública del servicio de la ciudadanía.
2. Gestión pública por resultados.
3. Compromiso social y ambiental.
4. Responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos.
5. Gestión por proyectos.
6. Desarrollo de capacidades de los empleados públicos.
7. Participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad de la gestión.
8. Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad.
9. Relación de colaboración y cooperación orientada a la mejora de la calidad.

En los ejes 3, 6 y 8 existe un tratamiento especial para la gestión ambiental municipal y para la necesidad de capacitación de los servidores públicos. La constante actualización de conocimientos es indispensable para asumir las políticas nuevas, siempre adaptándolas a los diferentes entornos.

En Nicaragua el Instituto de Turismo (2017) considera que el servidor público es toda persona natural que, por disposición de la

Constitución y las leyes por elección, por nombramiento de autoridad, por haber sido contratado de conformidad con la Ley o que a nombre o al servicio de la Administración Pública del Estado, participa en el ejercicio de la función pública. Esta definición alude a funcionarios y empleados públicos, quienes deben desarrollar acciones para la sensibilización y la protección del medio ambiente, a través de actividades de conservación del patrimonio cultural y del ecosistema que nos rodea. En México la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2020) plantea que los servidores públicos son las personas que desempeñan un empleo, cargo o misión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, su sistema de responsabilidades se basa en cuatro criterios: los penales, los civiles, los políticos y los administrativos.

En Cuba el Centro de Estudios de la Administración Pública de la Universidad de La Habana (CEAP), “tiene la misión de contribuir a la formación y capacitación del funcionariado público con una visión multi, inter y transdisciplinar en pos del perfeccionamiento de la Administración Pública Central y de los gobiernos locales” (Tamayo, 2018, p. 168). Su trabajo se enfoca principalmente en La Habana. Sin embargo, también dirige acciones puntuales hacia el resto del país.

En las condiciones actuales de reordenamiento, por la cual transita el país, esta

institución es básica, en tanto debe acompañar las diferentes políticas y capacitaciones que asuman directamente los servidores públicos. El acompañamiento debe ser participativo y basado en el intercambio de buenas prácticas para lograr su contextualización en variados escenarios y sectores.

Los servidores públicos deben asumir prácticas de control, monitoreo y evaluación. Para ello es preciso mantener actualizados sus conocimientos. A través de la capacitación en función del desarrollo deben ir afrontando el ciclo de aprender, reaprender y desaprender, como una de las principales características de la gestión del conocimiento. En este desempeño es importante que asuman prácticas innovadoras y creativas, donde la participación ciudadana esté presente en los procesos de toma de decisiones para que sea colegida y asumida desde la colectividad.

De ello se derivan algunas acciones necesarias para impulsar el desarrollo local. Entre ellas están las expuestas por Fernández y Díaz-Canel (2020, pp. 8-9):

1. Avanzar en la creación de capacidades que permitan la conducción estratégica de los procesos de desarrollo local, en particular la gestión de proyectos que fortalezcan la base productiva de los municipios y generen bienestar a la población.
2. Promover políticas sistémicas de innovación a escala local y, en vínculo con ellas, priorizar la formación de fuerza de trabajo calificada en los

territorios, muy relacionadas con las estrategias de desarrollo municipal.

3. Capacitar a los servidores públicos y dotarlos de los conocimientos y herramientas necesarias.
4. Fomentar el diálogo multinivel para favorecer la acción conjunta de los niveles nacional, provincial y municipal, fortalecer así la unidad y desplazar la tendencia al sectorialismo, verticalismo y centralismo excesivos. Ese diálogo demanda, además de adecuadas bases jurídicas y normativas, fortalecer las capacidades cognoscitivas, científicas y tecnológicas a escala local.

No es casual que la acción 3 refiera de forma explícita lo concerniente a la capacitación de los servidores públicos. Se transita por un proceso de reordenamiento hacia el desarrollo territorial, ligado a nuevas políticas, planes y programas que tienen que ser ejecutados por servidores públicos. La calidad parte de los conocimientos, actitudes y prácticas de los servidores públicos. Por ello es necesario que muestren capacidades acordes con las exigencias que demanda tanto el nivel estatal como la ciudadanía. En este sentido, la tabla 6.2 sintetiza algunas de las características del servidor público.

### **Curso sobre gestión ambiental municipal en las provincias de Artemisa y Mayabeque**

Los criterios expuestos con anterioridad facilitan el diseño del curso sobre gestión

ambiental municipal en las provincias de Artemisa y Mayabeque. Este se sustenta en las acciones establecidas por el proyecto GEMCUBA, que respaldan en sus dos componentes fundamentales: 1) el desarrollo metodológico de las áreas de interés, con el objetivo de adquirir nuevos conocimientos, herramientas y metodologías de relevancia para el desarrollo sostenible provincial y municipal en Cuba, que pueden ser difundidas y replicadas a nivel nacional; 2) el establecimiento de Centros Provinciales de Creación de Capacidades, con el objetivo de mejorar la capacidad de planificación y gestión de los gobiernos provinciales y locales para planificar y gestionar con mayor transparencia, participación pública, integración de la perspectiva de género y sostenibilidad. Además, hubo que regirse por el *Manual para la gestión del posgrado*, Instrucción No. 01/2020 (MES, 2020).

En el proyecto del CEDEL y SKL (2019) se obtuvo un primer acercamiento a las capacidades de los servidores públicos de las provincias en estudio. Se seleccionaron cuatro municipios: Bauta y Guanajay, de la provincia de Artemisa, y Jaruco y Madruga, de la provincia de Mayabeque. Los instrumentos aplicados fueron: entrevistas a egresados y profesores de los cursos de administración pública y cuestionarios dirigidos a profesores de los cursos de administración pública, cuadros y servidores públicos.

Todo esto posibilitó la valoración general sobre capacidades municipales y sugerencias

para la formación de servidores públicos. Se comprobó que no se manifiestan, de manera explícita, acciones sistemáticas y sostenibles en la perspectiva ambiental para la gestión en el gobierno de Mayabeque; aunque sí existe el reconocimiento de las diferentes políticas sobre el tema ambiental. Además, este último criterio fue mencionado en Artemisa, pues los egresados manifestaron que el enfoque ambiental está presente en su trabajo. En la actualidad se trabaja para lograr una mayor participación de la población en sinergia con los servidores públicos, lo cual representa todavía un desafío.

Se enfatizó en la necesidad de abordar, de modo transversal, la gestión ambiental municipal en la gestión del desarrollo. De esta forma se creó, en el diplomado “Servidoras y servidores públicos en la gestión del desarrollo local” del proyecto GEMCUBA, el curso Gestión Ambiental Municipal, según lo indica la figura 6.1.

### **Propuesta del curso:**

#### **Gestión Ambiental Municipal**

Para que el curso de Gestión Ambiental Municipal responda verdaderamente al contexto real de las provincias de Artemisa y Mayabeque se organiza la aplicación de nuevos instrumentos. Todo lo expuesto condujo a que se pudieran aplicar otros instrumentos en las secciones del CITMA provincial de Artemisa y Mayabeque y en la de los municipios Bauta, Guanajay, Jaruco y Madruga.

Los instrumentos fueron la entrevista en profundidad, los análisis de documentos y de contenido ejecutados a las Estrategias Ambientales Provinciales e informes del CITMA provincial y el grupo de discusión. En este último participaron 10 personas de cada provincia para un total de 20. A partir de la triangulación, los resultados más relevantes está que 7 personas (35%) no se considera servidor público (figura 6.1). Esto indica que no están identificados con sus funciones de mediadores del control, la planificación, el monitoreo y la evaluación de lo dispuesto en las diferentes normas jurídicas en dependencia de la entidad u organismo con el que se trabaje.

Con respecto a las actividades en función de la gestión ambiental municipal, el 100% de la muestra enuncia que sí efectúan este tipo de actividad. Sin embargo, argumentan que por lo general son aisladas; que se exponen en los proyectos, planes de acción o estrategias y no siempre existe un seguimiento oportuno; que debería estar en sinergia con las políticas emanadas a nivel de estado, mediante indicadores de resultados e impactos por los objetivos planteados. Además, consideran que el movimiento de los talentos humanos incide en que la gestión ambiental municipal no tenga el éxito esperado, ya que

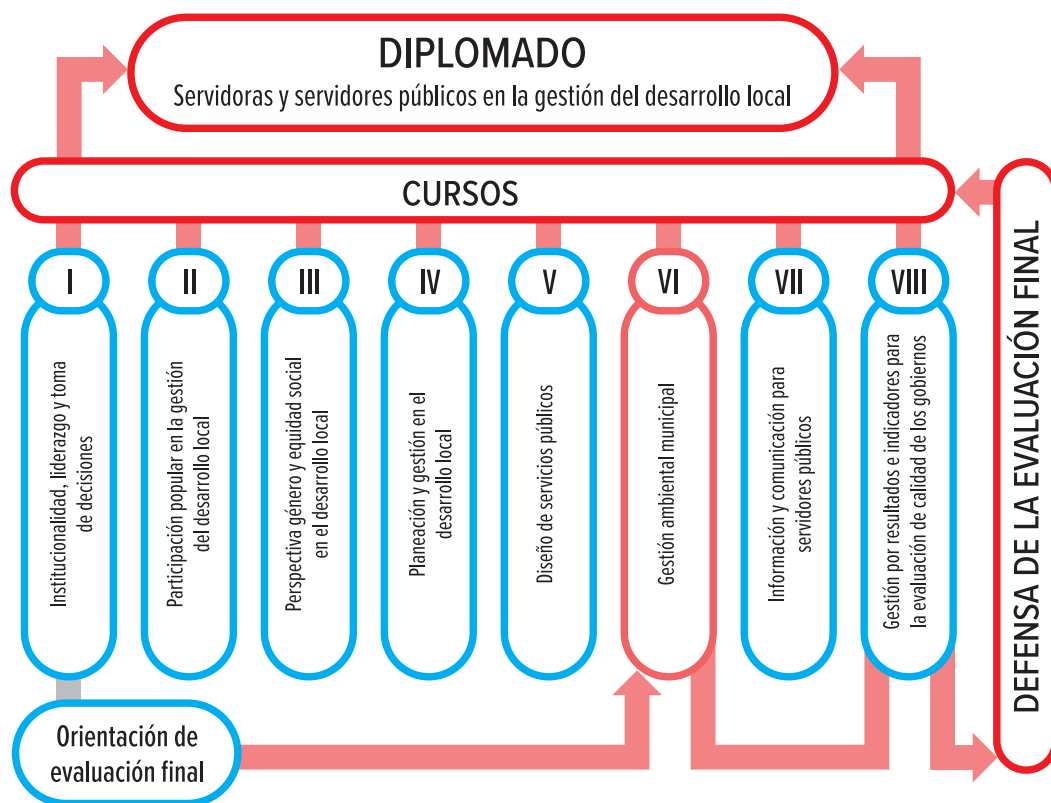
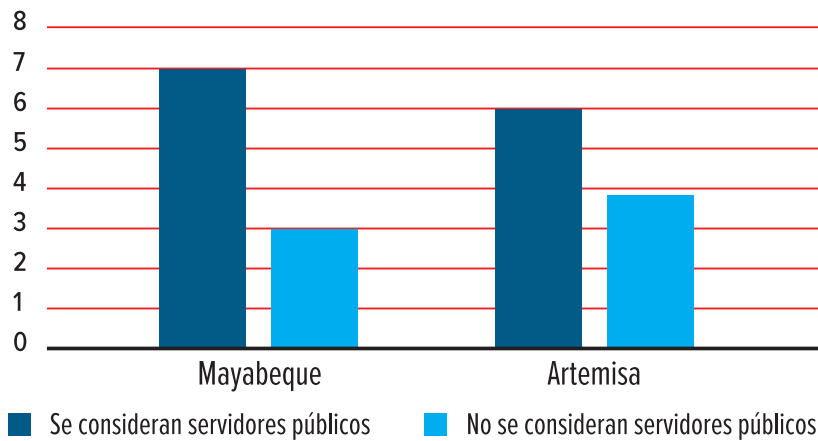


Figura 6.1- Distribución de los cursos para el diplomado del proyecto GEMCUBA.

Fuente: Elaboración propia.



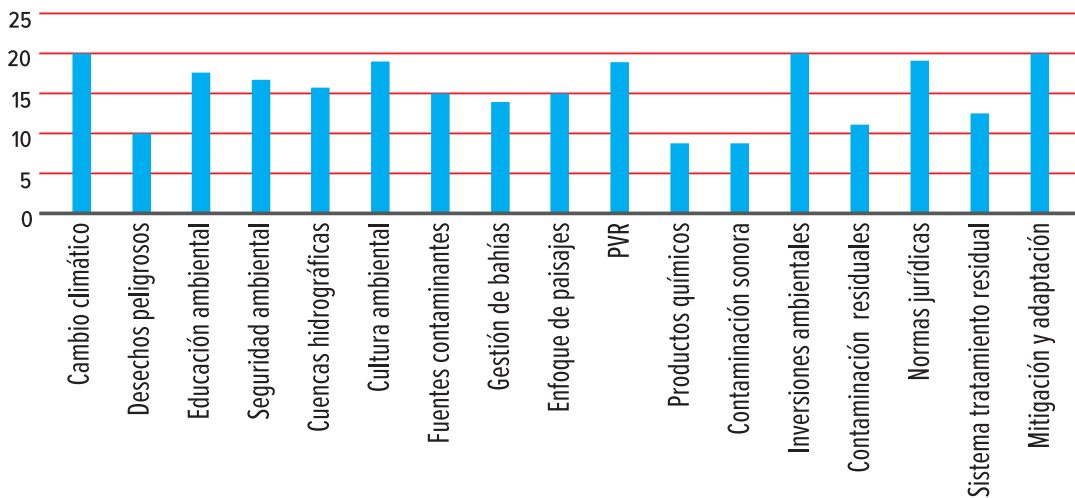
**Figura 6.2-** Clasificación de los encuestados.  
Fuente: Elaboración propia.

cuando tienen las capacidades, aptitudes o prácticas específicas para esta tarea los mueven a otras actividades o se trasladan a otro sector.

La muestra consideró temas centrales sobre gestión ambiental municipal que deben ser del conocimiento de los servidores públicos y son relacionados en la figura 6.3, donde además se determinan los más necesarios,

según la tendencia de los criterios asumidos por la muestra. El análisis permitió el diseño del curso de Gestión Ambiental Municipal:

Objetivo general: Distinguir los enfoques más actuales de la gestión ambiental municipal mediante criterios sostenible, para el desarrollo de capacidades en servidores públicos, a través de sus funciones en el entorno local.



**Figura 6.3-** Temas que centran la gestión ambiental municipal en servidores públicos de Artemisa y Mayabeque  
Fuente: Elaboración propia.

### *Sistema de temas, objetivos, contenidos y habilidades*

**Tema 1.** La gestión ambiental municipal evolución, tendencias y prácticas. Conceptos generales. Problemas ambientales de lo global a lo local a partir de la sostenibilidad.

**Objetivo.** Enumerar junto a los servidores públicos, aquellos conocimientos imprescindibles para una gestión ambiental sostenible en el contexto municipal y con miradas a lo global.

**Contenidos.** La gestión ambiental municipal y el desarrollo sostenible en articulación con las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas (cumbres, convenciones e informes internacionales). La relación gestión ambiental municipal y cultura ambiental para la toma de decisiones en relación con (lo urbano, lo rural, el patrimonio, el turismo, la agricultura, la demografía, etc.). Los problemas ambientales de lo global a local (cambio climático –contaminación del agua, suelo, atmosférica, sonora, desertificación, extinción de especies, desastres antrópicos–, especies exóticas e invasoras). Mitigación y adaptación (Peligrosidad, Vulnerabilidad y Riesgos PVR y producciones más limpias).

### *Habilidades*

- Analizar la evolución, tendencias y prácticas relacionadas con la gestión ambiental municipal en función del desarrollo sostenible y articulación con las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas (cumbres, convenciones e informes internacionales).

- Explicar la relevancia de la relación entre la gestión ambiental municipal y la cultura ambiental para la toma de decisiones en relación con (lo urbano, lo rural, el patrimonio, el turismo, la agricultura y la demografía).
- Identificar problemas ambientales y localizarlos para la determinación de sus causas y consecuencias valorando su mitigación o adaptación, PVR, producciones más limpias, mediante la realidad global y local.

**Tema 2.** Rasgos y marcos jurídicos (normas, decretos, leyes, resoluciones, otras) en torno a la gestión ambiental municipal y su transversalidad en el desarrollo de las funciones del servidor público mediante las políticas, programas y planes.

**Objetivo.** Explicar la necesidad de que los servidores públicos conozcan los rasgos de la gestión ambiental municipal, así como sus diversas normas jurídicas, políticas, programas, planes, herramientas y metodologías que contribuyen con su transversalidad, al cumplimiento del desempeño en sus funciones.

**Contenidos.** La gestión ambiental municipal sus potencialidades, barreras, debilidades y oportunidades. Instrumentos de trabajo diario: Estrategia Ambiental Nacional, Provincial, Municipal, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (AGENDA 21) y los demás programas, planes y proyectos (factibilidad) de desarrollo económico y social que entre otros figuran: Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT),

Estrategia Ambiental nacional, provincial, municipal, Estrategia Desarrollo Municipal (EDM), Estrategia de Desarrollo Provincial (EDP), Tarea Vida, Nueva Agenda Urbana, Objetivo de Desarrollo Sostenible hacia el 2030 (ODS), Información de la Oficina Municipal de Estadística e Información OEMI, plan del presupuesto y la economía (economía ambiental), historia local, caracterización demográfica.

Normas técnicas en materia de protección ambiental: Ordenamiento ambiental, licencia ambiental, evaluación de impacto ambiental, sistema de información ambiental, sistema de inspección ambiental estatal, educación ambiental, investigación científica y la innovación tecnológica, regulación económica, Fondo Nacional del Medio Ambiente y los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal.

Para este tema, resultó importante el análisis realizado a la “Guía metodológica para la elaboración del programa de la línea estratégica de medio ambiente (Brito, Enríquez, y Bériz, 2018). En este sentido, se considera que es oportuna, ya que en el momento que se hable sobre las Estrategias de Desarrollo Municipal EDM, se puede manejar la Guía, con el objetivo de que se desarrolle en los municipios este programa.

#### *Habilidades*

- Aplicar el marco jurídico establecido (normas, decretos, leyes, resoluciones, otras), en torno a la gestión ambiental municipal y su transversalidad

en el desarrollo de las funciones del servidor público.

- Identificar en las políticas, programas y planes las acciones a ejecutar sobre la gestión ambiental municipal.
- Relacionar las diversas políticas, programas y planes para que la gestión ambiental municipal sea sostenible.

#### *Tema 3. Buenas prácticas de la gestión ambiental municipal en servidores públicos.*

Objetivo. Analizar buenas prácticas en la gestión ambiental municipal a través de las funciones de los servidores públicos.

Contenido. Las buenas prácticas en la gestión ambiental municipal mediante la visión espacial territorial con sistemas de información geográfica, para la toma de decisiones. La exploración de los recursos naturales, el uso de servicios ambientales para el hábitat y el mejoramiento de la calidad de vida.

#### *Habilidades*

- Incentivar una actitud crítica y transformadora de los servidores públicos sobre la gestión ambiental municipal en correspondencia con sus funciones.
- Proponer alternativas de solución a problemáticas que se presentan en el contexto municipal desde la gestión ambiental utilizando procesos participativos.
- Reflexionar sobre la importancia de la gestión ambiental municipal para el desarrollo local/territorial, mediante el ejer-



cicio adecuado de las funciones de los servidores públicos.

- Mostrar una cultura ambiental mediante un enfoque sostenible que garantice la gestión ambiental municipal a través de la formación de valores para la toma de decisiones oportunas.

Valores a formar: Amor a la naturaleza, responsabilidad, honestidad, sentido de pertenencia, respeto a toda forma de vida y tolerancia.

Consideraciones metodológicas y métodos: El curso en su concepción transdisciplinar abarca desde una perspectiva teórica y metodológica la gestión ambiental municipal. Un principio esencial que se debe tener en cuenta es el vínculo entre la teoría y la práctica. Se emplearán las formas organizativas siguientes: el taller, clase práctica y el seminario. En cada una de las actividades presenciales el debate de los puntos de vista y las reflexiones son esenciales. Se emplearán el método explicativo y la elaboración conjunta.

Horas clases (h/c): Para cada tema se ha planificado mayor cantidad de horas clases semipresenciales (24 h/c), que presenciales (20 h/c), lo cual otorga responsabilidad al trabajo independiente y al proceso de entrenamientos desde el puesto de trabajo; suman de forma general 44 (h/c) y otorgan 2 créditos. Eso permite ir evaluando la relación de lo teórico con lo práctico. Además, se va solucionando el trabajo para la evaluación final del curso que tributa al mismo

tiempo con la evaluación final del diplomado. Siempre con carácter holístico y de lo general a lo particular, dando relevancia a la gestión ambiental municipal mediante las diversas funciones de los servidores públicos.

Evaluación: La evaluación del curso será sistemática y final, a partir de los conocimientos teóricos y prácticos. La participación debe ser valorada en cada debate, pues permite la valoración de la adquisición de los conocimientos para que estos puedan ser utilizados en la toma de decisiones, necesidad, estrategias o proyectos donde los servidores públicos intervengan. Además, se evaluarán actividades de carácter individual y grupal a través de las diferentes formas de expresión del taller y el trabajo independiente.

También serán flexibles e integrales desde la posición crítica y autocrítica. El cumplimiento de las actividades independientes y la adquisición de las habilidades desarrolladas serán valoradas para otorgar las categorías establecidas: Excelente, Bien, Aprobado y Desaprobado. Se combina la heteroevaluación, la autoevaluación y la coevaluación. El curso culmina con un taller integrador a desarrollar por el cursista (servidor público), a partir de la identificación de una problemática/necesidad o buena práctica vinculada a la gestión ambiental municipal.

Con respecto a las posibles técnicas, se han seleccionado un grupo que deben ubicarse según sea factible en el curso y se sugieren las siguientes compiladas en:

Backmann, Carlsson, Dixelius, Ericsson, Eriksson Jarnhammar, Klasson y Larsson (2014), Rojas (2019) y Báez (2020):

- Diagnóstico de capacidades, aptitudes y prácticas: para saber con qué talento humano se trabajará. Igualmente, a partir de los resultados obtenidos los contenidos previstos pueden tener una nueva lógica, además de incorporar otros que no estaban previstos.
- Diagrama de araña: Mide la sostenibilidad que pueden tener los municipios a juicio del conocimiento de los servidores públicos presentes en el curso.
- Análisis de cuadrícula: Para diagnosticar la situación actual en torno a la gestión ambiental municipal. En el análisis de esta se pueden ver las tendencias y contradicciones entre la cuadrícula.
- Taller de mapeo: Identifica las potencialidades de talentos humanos que tengan o puedan formar. Se puede realizar un ejercicio de cómo pueden quedar los problemas ambientales del municipio localizados, entre ellos los PVR y posibilita mapear todas las potencialidades naturales o fuentes contaminantes. Todo para la toma de decisiones mediante la utilización de los Sistemas de Información Geográficas (SIG).
- Dilemas: Para determinar los dilemas que son transversales en el medio ambiente y orientar sus soluciones.
- Análisis de árbol de problemas: Determina el principal problema a resolver,

mediante proyectos, estrategias o planes de acción. Puede ser la continuidad científica de un dilema determinado.

- Lluvia de ideas: Sintetiza criterios de forma participativa.
- Análisis Político, Económico, Social, Tecnológico, Ambiental y Legal (PES-TAL): Analiza el desarrollo (pasado, presente y futuro).

## Conclusiones

La creación del curso Gestión Ambiental Municipal, para el diplomado “Servidoras y servidores públicos en la gestión del desarrollo local”, perteneciente al proyecto *Contribución a la gestión municipal eficiente y sostenible en Cuba (GEMCUBA)*, permite que los servidores públicos de Artemisa y Mayabeque desarrollen capacidades funcionales y técnicas, centradas en la ejecución de la política de desarrollo territorial que proyectó el país. Esto posibilita la actualización de los conocimientos y con ello las actuaciones apegadas a las normas jurídicas ambientales establecidas. Asimismo, sus funciones estarán asociadas a la toma de decisiones colegiadas mediante los saberes intersectoriales y comunitarios.

## Referencias bibliográficas

- Alea, F. (2020). *La ética del servidor público*. Dirección de Planificación y Organización. Ministerio de Justicia. La Habana.
- Amador, E.L., García, M.E., y Villalón, G. (2017). De la percepción ambiental al

- conocimiento de los problemas ambientales en la secundaria básica. *Revista Varona*, 2, 1-7, Universidad Pedagógica Enrique José Varona.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (1997). *Ley 81 del Medio Ambiente*. La Habana.
- Backmann, A. et al. (2014). *Guía del proceso SymbioCity. En busca de sinergias para ciudades sostenibles*. Estocolmo: Editorial SKL International.
- Báez, D. (Coord.). (2020). *Manual del servidor público. La caja de herramientas en la gestión del desarrollo local*. San José de las Lajas.
- Brito, J.M., Enríquez, D.I. y Bériz, R. (2018). *Guía metodológica para la elaboración del programa de la línea estratégica de medio ambiente*. La Habana: CEDEL.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Editorial Legis.
- Ezquerro, G. (2010). *Medio ambiente en las políticas de desarrollo en Cuba: Centro Histórico de La Habana* [tesis de maestría en Sociología]. Facultad de Sociología. Universidad de La Habana.
- Fernández, A., y Díaz-Canel, M. (2020). *Gestión de gobierno, Educación Superior, ciencia, innovación y desarrollo local*. Recuperado de <https://10.1590/SciELOPreprints.1069>.
- Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (2020). *Informe Planeta Vivo 2020: Revertir la curva de la pérdida de biodiversidad*. Gland: Editorial WWF.
- Instituto Nicaragüense de Turismo (2017). *Código de conducta ética institucional*. Managua: Instituto Nicaragüense de Turismo.
- Ministerio de Educación Superior (2020). *Instrucción No. 01/2020. Manual para la gestión del posgrado*. La Habana: MES.
- Organización de las Naciones Unidas (1992). *Programa 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)*. Río de Janeiro: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Proyecto de documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*. Nueva York: ONU.
- Partido Comunista de Cuba (2017). *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. La Habana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Desarrollo de capacidades. Nota de práctica*. Nueva York: ONU.
- Ramos, A.E., Báez, D. y Artigas, E. (2015). Desarrollo de capacidades para el desarrollo local en cambio de época. *Interações*, 16(2), 339-350.
- Ramos, A.E., Brito, A. y Martínez, R. (2017). La universidad en la consecución de municipios inteligentes por un desarrollo

local sostenible. *Desarrollo local y sostenible* DELOS, 10(30), 1-26.

Ramos, A.E., Artigas, E. y Brito, A. (2020). Ciencia e innovación en la consecución de municipios inteligentes por un desarrollo local sostenible. *Desenvolvimento Regional em debate*, 10, 7-39.

Rojas, H. (2019). *Taller de dilemas por una gobernanza local sostenible, eficaz y equitativa* [presentación en diapositivas].

Rueda, J. (2014). *El desarrollo de capacidades. Un enfoque central de la cooperación al desarrollo*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Tamayo, N. (2018). La formación y capacitación de los funcionarios y directivos de la Administración Pública. *Dossier Administración Pública*, 1, 161-174.

Urbino, J., Díaz, B. y Sigarreta, S. (2016). *Rehabilitación ambiental minera*. Santa Clara: Editorial Samuel Feijóo.

# LA GESTIÓN AMBIENTAL COMO PROCESO EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DESARROLLO LOCAL

Mariamna de la C. Collazo Castillo

Profesora Instructora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad de Artemisa

Sheyla C. Hernández Sahada

Profesora Instructora del Grupo de Desarrollo Local de la Universidad de Artemisa

Aimara Brito Montero

Profesora Auxiliar del Centro de Estudio para la Gestión del Desarrollo (CEGED),  
Universidad Agraria de La Habana

Yoamy Jiménez Fundora

Especialista del CITMA  
en el Consejo de la Administración Municipal de Madruga, Mayabeque

Luis Miguel González Ramos

Jefe de la Sección Municipal del CITMA  
en el Consejo de la Administración Municipal de Nueva Paz, Mayabeque

Ricardo Antonio Bériz Valle

Investigador Agregado del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

## Introducción

El desarrollo científico-técnico ha sido una de las formas utilizadas por el ser humano para satisfacer sus necesidades de ambición cada vez más crecientes, lo cual ha generado a lo largo de los años un deterioro del medio ambiente, principalmente causado por la explotación insostenible de los recursos naturales para la producción de bienes y servicios, sin pensar en la calidad de la vida de las presentes y las futuras generaciones.

En 1972 se realizó la primera reunión mundial sobre medio ambiente, la llamada Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano

de Estocolmo, en la cual se instauró el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas y se crearon los cimientos para la Cumbre de la Tierra, que se celebraría veinte años más tarde en Río de Janeiro. Esta marcó un importante hito en el quehacer de la Gestión Ambiental (GA) como un elemento fundamental en la búsqueda de la sustentabilidad ambiental.

Ante este reto debían potenciarse soluciones preventivas, que no comprometieran el uso del espacio con situaciones de deterioro ambiental. Se requería, por tanto, de un cambio en las formas de pensar y actuar, orientado al tránsito de los modelos tradicionales de

desarrollo hacia los de desarrollo sostenible. Esta perspectiva necesitaba (y necesita) la participación activa y consciente de todos los actores sociales comprometidos.

En el caso cubano la construcción paulatina del modelo teórico y práctico de la protección del medio ambiente siempre ha estado vinculada con el desarrollo económico y social, y ha transitado por una estrecha relación con la perspectiva permanente de la Revolución de satisfacer de manera sostenible las necesidades materiales y espirituales de los ciudadanos e incrementar su calidad de vida. De ahí su validez y vigencia, donde la actuación desde la base supone una toma de decisiones en función del desarrollo local.

Su evolución durante los últimos cuarenta años, en un proceso constante de perfeccionamiento y maduración, ha significado logros ambientales indiscutibles relacionados con el desarrollo de la educación, la eliminación de la pobreza extrema, el acceso al empleo, la salud, la equidad, cuyos datos e indicadores son conocidos. Al mismo tiempo, la creación y el desarrollo de instituciones investigación sobre el tema ha permitido el constante conocimiento de nuestros recursos naturales y ha marcado importantes hitos en el desarrollo de la gestión ambiental, lo cual ha tenido sus manifestaciones concretas y tangibles en un desarrollo local enfocado desde una descentralización que potencia el desarrollo desde los municipios.

En Cuba se descentraliza para que las libertades públicas sean más eficientes,

eficaces y cumplan sus objetivos. Los órganos locales del Poder Popular, estructura presente en el ámbito territorial, son una expresión de esto. Hoy se trabaja en la definición de las competencias locales, sobre la base de un equilibrio adecuado entre los modos de actuación del Estado. En este sentido Odriozola (2020, p. 22) insiste en que 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 documentos programáticos y en los análisis teóricos de las estructuras e institucionalidad del proceso revolucionario, (...) 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.

Todo ello tributa al desarrollo local, a la generación de bienestar, equidad social y sostenibilidad ambiental. El eje transversal, transformador e integrador, de este proceso pasa por la sólida relación que se ha ido construyendo, entre la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y social y la defensa de la soberanía e identidad na-

cional. Significa, entonces que su validez y vigencia en el desarrollo de la gestión ambiental, como mecanismo administrativo, permite aplicar una política ambiental con un enfoque multidisciplinario.

En relación con lo planteado el objetivo de este texto es revelar, a los servidores públicos municipales, los saberes en torno a la gestión ambiental para la toma de decisiones en función del desarrollo local.

### **Gestión ambiental como proceso en la toma de decisiones**

El impulso al desarrollo sostenible en la región latinoamericana se logró oficialmente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972). Este hecho tuvo el mérito de colocar los temas ambientales y, en general, la preocupación por la insostenibilidad del modelo de desarrollo en la agenda mundial, como tema central de los Estados parte. “Como consecuencia, a partir de 1972, los países de la región iniciaron un proceso de institucionalización y/o actualización de la gestión ambiental que trajo consigo importantes modificaciones en las políticas públicas y los sistemas jurídicos nacionales” (Suras-ky, 2018, p. 12).

Una respuesta a los desafíos ambientales de hoy, que pesan sobre la región y sus países, requiere de políticas públicas que integren la sostenibilidad ambiental de forma transversal en todos los esfuerzos de desarrollo. Este quehacer podría disminuir indiscutiblemente los conflictos en relación

con elementos tan importantes como la minería, la gestión de parcelas agrícolas en cuanto al uso de alimentos transgénicos, la agricultura de precisión unida al uso de transgénicos, la deforestación o el derrame de desechos sólidos y líquidos, aguas abajo de las comunidades. Para ello resulta necesario el trabajo multidisciplinario y participativo de todas las partes para que exista consenso de criterio y no se afecte la naturaleza ni el bienestar de las comunidades.

En tal contexto, se debe entender a la gestión ambiental como:

(...) un proceso continuo de carácter cíclico que comprende dos grandes etapas: la planificación y la administración. La gestión ambiental busca el desarrollo sostenible, es decir, para conseguir un equilibrio adecuado para el desarrollo económico, el crecimiento de la población, el uso racional de los recursos y la protección y conservación del ambiente (Toledano, 2017, p. 24).

De ello se desprende que la gestión ambiental es un proceso orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, a partir de políticas públicas que determinan las decisiones de los gobiernos locales y sus servidores públicos.

También es básico lo expuesto por Carrizosa (2001), Silva (2001), Mateo y Da Silva

(2013), citado por Mantecón (2017), en cuanto a las diferentes acepciones de la gestión ambiental:

- Gestión ambiental general: Considera a la gestión ambiental como la explotación, ejecución, control y administración del uso de los sistemas ambientales y territoriales, ejercida por diferentes agentes económicos y actores sociales, a través de determinados instrumentos, reglamentos, normas, financiamiento y disposiciones institucionales y jurídicas.
- Gestión ambiental institucional o instrumento de dirección: Considerada como la capacidad de mediación de las autoridades ambientales, para articular los intereses y expectativas de los diversos actores sociales y agentes económicos sobre determinados recursos y servicios ambientales presentes en los diferentes espacios geográficos, con el propósito de evitar los conflictos y garantizar la gestión ambiental armónica y coherente de los diferentes territorios.
- Gestión ambiental propiamente dicha: Considerada como un proceso al cumplimiento de patrones de calidad ambiental y a la incorporación de la dimensión ambiental a todo el quehacer económico y social, ejecutada a través de una amplia gama de instrumentos administrativos, económicos y legales (p. 15).

El propio autor insiste en la gestión ambiental como proceso de manejo del medio ambiente que persigue lograr la máxima racionalidad en el uso sostenible de los recursos naturales, sociales y económicos, basado en la ciencia, la tecnología y los instrumentos jurídicos, con vistas al mejoramiento de dicho medio y de la calidad de vida de la población. Este proceso tiene, en las unidades de gestión ambiental basadas en las unidades de paisaje respectivos, su núcleo básico (Mantecón, 2017, p. 35).

Especialmente en Cuba se define la gestión ambiental mediante la Ley No. 81 (1997, artículo 4, p. 2), la cual considera que es:

El conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos dirigidos a garantizar la administración y uso racional de los recursos naturales, a través de su conservación, mejoramiento y monitoreo del medio ambiente y las de control de la actividad del hombre en esta esfera. Esta permite aplicar la política ambiental establecida por un enfoque multidisciplinario, teniendo en cuenta el acervo cultural, la experiencia nacional acumulada y la participación ciudadana.

Sobre la base de lo anterior, se estaría hablando de una gestión ambiental local, cuyo proceso descentralizador, fundado en la participación ciudadana, tiene por objeto asegurar la corresponsabilidad en la toma de decisiones ambientales a nivel local. Esta gestión requiere la participación de munic-



pios y organizaciones ciudadanas para enfrentar, desde una representación sistemática e integral, los problemas del territorio y desarrollar soluciones válidas para cada uno de los municipios.

En tal sentido, la toma de decisiones, como parte del proceso de la gestión ambiental en servidores públicos, apostaría a contribuir con las áreas clave de la política económica y social de un país, en sinergia con diversas herramientas, a partir de la transversalidad de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo. De ahí que la gestión ambiental se asuma como:

(...) el mecanismo para lograr un mejor desempeño ambiental y económico, mediante la aplicación de un conjunto de acciones, normativas e instrumentos de gestión, encaminados a lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos, la conservación, la protección y la mejora del medio ambiente; que contribuyan a obtener determinado grado de sustentabilidad ambiental y beneficio social a partir de la toma de decisiones locales (Paz et al., 2021, p. 4).

Por esta razón, tanto en la sociedad civil como en los gobiernos locales, existe un reconocimiento cada vez mayor de que el acceso a la información, la participación y la justicia en los temas ambientales constituye un elemento central para lograr la protección ambiental y el desarrollo local. A ello se agrega, según la Ley No. 81 de

Medio Ambiente (1997), la tendencia general regional de establecimiento de políticas e institucionalidad para la lucha contra el cambio climático, a partir de una gestión ambiental que incorpora políticas y estrategias legales sobre la base de una participación efectiva en la toma de decisiones y el desarrollo de procesos de autogestión orientados a la protección del medio ambiente y la elevación de la calidad de vida de los seres humanos.

Particularmente, la gestión ambiental en Cuba, además de incluir el enfrentamiento al cambio climático y la protección del medio ambiente, está marcada por un grupo de condiciones naturales, históricas, políticas y económicas específicas, que ejercen una influencia en el devenir y, sobre todo, en la conceptualización y práctica de la gestión ambiental integral que se aspira a ejecutar en la actualidad.

En tal contexto, se pueden identificar aquellos elementos que contribuyen al entendimiento de la evolución del modelo de gestión ambiental, aún en construcción:

- El desarrollo organizado de la gestión ambiental cubana comienza con la creación de la Comisión Nacional de Protección del Ambiente y Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA) (1976) y sus líneas generales aparecen descritas en la ya extinta Ley No. 33 (1981) de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales, aprobada por el parlamento en esa

fecha. Fue una ley revolucionaria en su tiempo, aunque algunos de sus aspectos se ejecutaron tardíamente.

- El período 1976-1994 representó una etapa de “aprendizaje y de hacer sobre el terreno” y la gestión ambiental se desarrolló adaptada a las condiciones existentes.
- La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) en 1994 significó un catalizador para su superior desarrollo, al fortalecerse la institucionalidad ambiental del país y adecuarse, a nuestras particularidades, lo mejor de las influencias internacionales del momento (la ya mencionada Cumbre Río de Janeiro).
- La elaboración de la Estrategia Ambiental Nacional y de la nueva Ley No. 81 de Medio Ambiente, que marcan una maduración de su conceptualización y desarrollo, sobre todo en lo referente a la identificación de los principales instrumentos de la gestión ambiental.

Referidos a la Ley No. 81 de Medio Ambiente, se pueden identificar aquellos aspectos que se traducen en acciones ambientales: el Estado vela por el cumplimiento ambiental, el uso racional de los recursos naturales, el estudio de la gestión ambiental con bases científicas, la información al alcance de todos, la presencia del tema ambiental en todos los programas, proyectos y planes de desarrollo, la educación ambiental como tema en la gestión del conocimientos, su

carácter integral y transectorial, la acción económica y social condicionada por el interés de que no se ejerza en perjuicio del medio ambiente, la participación efectiva en la toma de decisiones y el desarrollo de procesos de autogestión (Ley 81, 1997, artículo 4).

Todo ello permite consolidar un pensamiento ambiental cubano. Para proteger el medio ambiente es importante que todos los sectores, a nivel nacional, provincial y local, actúen sobre esta problemática a partir de lo establecido en las legislaciones ambientales, como se muestra en la figura 6.4.

En este sentido las escuelas tienen un gran protagonismo; pues el trabajo con las primeras edades es fundamental para crear conciencia sobre el tema medio ambiental. En este caso, la educación ambiental pudiera ser el hilo conductor que guíe la relación entre familia, escuela, comunidad y medio ambiente.

Todo ello debe lograrse a través del acceso a la información, lo que favorecería la apertura y transparencia en la toma de decisiones medioambientales, aplicando una gestión comunicacional en torno a la gestión ambiental. Ello contribuiría a aumentar la eficiencia y eficacia de las regulaciones ambientales y su apropiación por parte de la población. Reconociendo, asimismo, la plena confianza del pueblo en las decisiones adoptadas por las autoridades (entiéndase servidores públicos), coadyuvando así a una solución alternativa para alcanzar el desarrollo local.



**Figura 6.4-** La población y los servidores públicos del nivel nacional, provincial y local en el trabajo mancomunado a favor de la gestión ambiental.  
Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo comunitario desarrollado por los autores.

Esta confianza y voluntad política están expresadas en el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030*. Actualmente diversos grupos multidisciplinares en el país trabajan para cumplir ese plan, y lograr mayor convergencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los cuales Cuba tiene compromiso. 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”. (Odriozola, 2020, p. 24)

Desde la perspectiva de la descentralización administrativa, según Reyna (2012), la

presencia del área de medio ambiente en la estructura orgánica de las municipalidades constituye un importante avance para los gobiernos locales. En este sentido, sus funciones son supervisar, coordinar, dar seguimiento a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro del municipio.

Se hace necesario entonces que aquellos que intervengan en la implementación del Sistema de Gestión Ambiental (SGA) de una organización tengan dominio de las diferentes dimensiones que se contemplan en esta temática, pues esta es una actividad muy compleja por el amplio espectro de temas que en ella se incluyen; de ahí que se concreta en determinados mecanismos a los que se le ha denominado instrumentos o herramientas, existiendo una amplia gama de ellos que varían de un país a otro.

Dichos instrumentos suelen clasificarse según su función respecto a la protección del medio ambiente. Hoy día suelen hablarse

de instrumentos administrativos y de planificación, de comando y control, económicos y de fomento. En la ley ambiental cubana, se dedica el título tercero a los instrumentos de la política y gestión ambiental, los que aparecen regulados específicamente en el artículo 18.

La lectura de este precepto denota el reconocimiento del ordenamiento de todos los tipos de instrumentos, pues solo con la conjugación e implementación de ellos se logra el fin último de protección del medio ambiente, mediante la gestión ambiental.

El primero de los instrumentos que se establece en el inciso (a) del artículo 18 es la Estrategia Ambiental Nacional que constituye, como se mencionó en párrafos anteriores, el documento rector de la política ambiental cubana, formulada para alcanzar las metas del desarrollo económico y social sostenible.

Junto a la Estrategia Nacional Ambiental, se reconocen como instrumentos de planificación el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico y social. El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, contienen la proyección de la política ambiental de Cuba y es un elemento básico para la gestión ambiental en el país (Toledano, 2017).

Asimismo, se evidencia la ordenación ambiental como instrumento de gestión ambiental, la que está encaminada a conseguir el desarrollo igualitario entre los distintos territorios y busca asegurar en estos, el de-

sarrollo ambientalmente sostenible, sobre la base del análisis integral de diversos factores con la finalidad de armonizar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

En el contexto cubano existen regulaciones especiales para el ordenamiento territorial, entre ellas se destaca principalmente la Licencia Ambiental como documento oficial que habilita para ejercer una determinada actividad. Contiene una serie de requisitos en relación con la prevención, mitigación, corrección y compensación de efectos ambientales. La licencia puede obtenerse luego de un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, pero esta evaluación no se realiza en los municipios de manera constante y sistemática.

En materia de legislación, además de las normas ambientales, se encuentran vigentes regulaciones especiales en materia forestal, minera, de pesca, de contravenciones especiales, para la zona costera, las áreas protegidas, entre otras. Algunas de ellas han requerido una revisión dinámica, atendiendo a los cambios estructurales e institucionales del país, los avances a nivel internacional, las adecuaciones en las legislaciones sectoriales y el empoderamiento de los gobiernos locales para su desarrollo local.

En el caso de los instrumentos económicos vigentes se tiene el Fondo Nacional del Medio Ambiente, cuyo fin primordial es el financiar total o parcialmente los proyectos o actividades dirigidas a la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos, siendo los organismos rectores

los Ministerios de Finanzas y Precios y el de Economía y Planificación.

La articulación del Fondo se encuentra en la Resolución Conjunta No. 1/200817 que dispone las fuentes de ingreso, el destino de los recursos financieros que lo integran, así como las instancias de administración y ejecución. Por último, como instrumento de gestión se tiene los de Comando y Control. Dentro de estos se puede identificar el ordenamiento, además de la legislación, el sistema de inspección ambiental estatal y los regímenes de responsabilidad (Toledano, 2017).

Se tienen como instrumento de fomento otros programas y planes que de manera más específica contribuyen al manejo de algunos de los problemas ambientales del país, entre los que se destacan: el Programa de Mejoramiento y Conservación de Suelos, el Programa Nacional Forestal, Programa de Lucha contra la Contaminación y al Programa Nacional de Educación Ambiental. En este caso cuando se hace referencia al Programa Nacional de Educación Ambiental; se debe destacar que, entre sus objetivos específicos, se establece perfeccionar los procesos de capacitación ambiental dirigidos a diferentes actores sociales (priorizando los docentes, comunicadores y decisores, en este caso servidores públicos); así como, ejecutar programas de capacitación ambiental en el sector empresarial estatal y no estatal, dirigidos a los decisores y trabajadores.

Este constituye un aspecto latente en la aprobación de la nueva Constitución cu-

ba, donde se posiciona el municipio de manera paradigmática, no solo desde su visión como sociedad local con personalidad jurídica, sino también concibiéndolo como célula primaria fundamental en la organización nacional.

Se determinan, además, en la nueva Carta Magna, un conjunto de transformaciones de impacto en diferentes niveles, orientado no solo a aligerar la estructura y eliminar las asambleas provinciales, sino también enfocado en desarrollar el nuevo papel de los servidores públicos provinciales en función de una adecuada gestión de los recursos tangibles e intangibles, para adoptar toma de decisiones en beneficio del medio ambiente.

Sobre esta base, los servidores públicos deben asumir el rol de coordinadores y articuladores de los distintos intereses y velar para que no existan desigualdades en los territorios que la integran. La toma de decisiones a nivel municipal es esencial en el llamado proceso descentralizador, en sinergia con el nivel provincial. Por eso la gestión ambiental debe constituir una práctica constante en beneficio de la calidad de vida de las comunidades.

### **Servidores públicos en el desarrollo local**

¿Cómo se puede articular la gestión de los servidores públicos en el desarrollo local? En la actualidad este tema se aprecia con mayor constancia, ya que la política que se implementa en relación a los servidores

públicos y el desarrollo local, mediante la descentralización de cada actividad, va logrando que se ejecute la toma de decisiones pertinente. Los servidores públicos son un ente fundamental para que se logre el trabajo mancomunado hacia todos los niveles y con una mirada firme hacia la sostenibilidad del desarrollo.

La satisfacción de los intereses colectivos se realiza fundamentalmente a través de los servicios públicos que brinda la administración pública. El dinamismo y eficiencia de esta radica en gran parte, en la manera en que se resuelva de manera oportuna las demandas sociales.

Autores como Fierro y Otero (2017, p. 11) insisten en que “los servidores públicos tutelan el interés de todos. Dicho de otra manera, son los guardianes del interés público y este es la finalidad de sus servicios, a la cual deben de estar enderezadas todas sus acciones”.

Otros expresan que “el interés público es el objeto de la actuación gubernamental y, por ende, la guía del servicio público” (Rabotnikof, 2005, p. 165).

Los servidores públicos han de estar en constante intercambio con la población, de ahí la importancia de que estén actualizados en materia de desarrollo local. En este sentido, hoy tienen un papel fundamental los Departamento de Desarrollo Local a nivel municipal, ya que estos mediante sus líneas estratégicas pertenecientes a la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), tiene la obligación de aglutinar a diferentes actores

para la toma de decisiones, proyectos, estrategias que estén fundamentadas en el desarrollo de los municipios, a corto, mediano y largo plazo.

Es esencial pensar en los servidores públicos, a partir de que ellos son mediadores para el cumplimiento de las diferentes políticas que establece el Estado. Pero igualmente están para viabilizar los criterios que presenta la población para que esta pueda satisfacer sus necesidades. Estas labores tienen que desarrollarla con estricto cumplimiento de las normas establecidas para sus funciones donde los valores y apago a las normas jurídicas deben mediar los intercambios. Para el éxito de sus funciones el criterio participativo y mancomunado es elemental, ya que de esta forma se tiene una mayor claridad de los problemas a resolver en cualquier nivel de gestión.

El fomento de conocimientos, actitudes y prácticas en los servidores públicos resulta esencial, para que la toma de decisiones favorezca el modelo de gestión descentralizado que se proclama con el desarrollo local. En este orden de ideas se puede inferir que el desarrollo local trae aparejado la realización de diversas acciones dirigidas a la mejora del bienestar de una colectividad, que respondan a las características principales de la comunidad y la nación. Estas acciones se asocian a las relaciones entre el poder público y ciudadano.

El desarrollo local ha sido abordado por diferentes autores y entidades, entre ellas: Centro Latinoamericano de Capacitación y

Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCA-DEL), Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA), entre otras.

En el contexto nacional sobresalen el Centro de Estudio de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), la Red de Desarrollo Local de la Universidad de La Habana para la Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID), el Centro de Gestión para el Desarrollo (CEGED), el Centro de Estudio de Desarrollo Comunitario y el Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA). Estas instituciones visualizan el desarrollo local como un procesos endógeno, participativo, innovador, de sinergias hacia todos los niveles y sectores y de reconocimiento de las potencialidades y los recursos.

Por eso el nivel de desarrollo local es consecuencia de la integración de todos los elementos que conforman la sociedad. Este desarrollo es entendido por Ander-Egg (2002, p. 34) como:

- Una práctica social transformadora y está determinado por el grado de organización e interacción entre sus componentes, así como, por la existencia o no de una estructura local-comunitaria, formada por líderes locales o una cierta dirección, que cumpla con el acoplamiento entre sus miembros, que contribuya al rediseño de sus esfuerzos y a

su acomodo en el mejor sentido posible para la vida en común.

En este sentido y al decir de Hernández, Figueroa, Núñez, Armas y Alcazar (2014, p. 77) el objetivo fundamental del desarrollo local:

- Es lograr la mejoría de la calidad de vida y el crecimiento personal y colectivo sobre la base de acciones económicas, sociales, políticas, educativas y culturales apoyadas en la participación popular. De ello resulta su fortalecimiento de las bases de nuestra sociedad.

En este proceso urgen cambios culturales en la gestión del desarrollo local lo que implica modificar las mentalidades de los servidores públicos, quienes están llamados a ser proactivos y más creativos en la identificación y aprovechamiento de los recursos territoriales disponibles para el desarrollo municipal (naturales, patrimoniales, humanos, de infraestructura, entre otros). Todo eso propicia la toma de decisiones apegadas a las realidades de las comunidades.

Se estaría bajo la perspectiva o dimensión sociocultural del desarrollo, en la que este sea visto de acuerdo a (González-Achón, 2005, p. 56) como:

Un proceso transformador del ser humano y de su realidad, y como elemento potenciador de la participación y la movilización ciudadana, que permite promover

procesos locales donde la identidad y el sentido de pertenencia determinan el grado de compromiso.

Sobre el tema son oportunos los juicios de Ramos, Artigas y Brito (2020, p. 9), quienes subrayan que cuando:

Se profundiza en el desarrollo local en los municipios debe tenerse en cuenta que este debe ser un proceso flexible y, sobre todo, particular para cada caso, es decir, se trata de un proceso de transformación que responde a las necesidades de un lugar en particular, que posee sus propias características, costumbres, tradiciones, necesidades, pero, además, recursos determinados. Cada cual encontrará soluciones específicas a sus necesidades y problemas específicos, las estrategias y acciones son diferentes en cada experiencia de desarrollo local. Esto no significa que algunas experiencias no puedan ser aplicadas en diferentes localidades, pero será muy difícil repetir las de forma exacta; siempre habrá que hacer algunas adaptaciones, porque no depende propiamente de la estrategia sino de las capacidades de los actores que construyen la estrategia en función de su contexto.

Al lograr sinergias adecuadas entre las universidades y por consiguiente los Centros Universitarios Municipales (CUM), los gobiernos municipales y los diferentes sectores de la sociedad (de la producción y de los

servicios) se avanza en el desarrollo local. Cuando estos se consolidan, sus resultados logran repercusión no solo a nivel municipal sino en lo provincial y nacional. Por esta razón Guzón et al. (2020, p. 9) considera que:

En la Política para Impulsar el Desarrollo Territorial (PIDT), se define el desarrollo local como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador, y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial o nacional). Se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo dirigidas desde la gestión del conocimiento, la innovación y el fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población.

La gestión ambiental tiene que ser bien planificada. Díaz-Canel (2012, citado por Moreno, 2020, p. 16) refiere que, "(...) la producción de alimentos, en función de avanzar en materia de seguridad, soberanía y sostenibilidad alimentaria; y la utilización de materiales ecológicos con ciencia en la cadena productiva, son temas en los que ya se aprecian discretos resultados".

El desarrollo local, como expresión del desarrollo territorial, responde a las siguientes reglas:



- a) La integración de los componentes económico, social, cultural, ambiental y político, para movilizar las potencialidades locales con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población que habita en el territorio, contribuir a su desarrollo y al del país.
- b) El respeto a la justicia social, la equidad, la igualdad, la participación popular, los derechos de las personas, el bienestar, la prosperidad individual y colectiva.
- c) La solidaridad, la coordinación, la colaboración y la autonomía municipal.
- d) La armonización de los intereses nacionales, sectoriales y territoriales.
- e) La creación de una red de actores con capacidad de transformación en el corto, mediano y largo plazos.
- f) La alianza estratégica gobierno-universidad-entidades de ciencia, tecnología e innovación-empresa y sector presupuestado-comunidad.
- g) El fomento de la gestión del potencial humano, la ciencia, la innovación y el uso de tecnologías apropiadas.
- h) La planificación física como soporte de las estrategias de desarrollo territorial.
- i) La localización de los objetivos de desarrollo sostenibles y otros compromisos internacionales (Marrero, 2021).

Visto así, el desarrollo comunitario debe pensarse bajo un enfoque de innovación y creatividad, donde se facilite la consoli-

ción de nuevos modelos. Esto supone visualizar al sujeto como un sujeto social, activo y congruente con capacidades y recursos personales suficientes para superar las condiciones adversas, en las que se encuentre, con la armonización de los intereses nacionales, sectoriales, y territoriales, donde la gestión ambiental esté presente.

Es primordial la visión estratégica que se tenga en la gestión del desarrollo local, por lo que los proyectos deben replantearse en función de avanzar hacia una etapa cualitativamente superior; los municipios deben poseer una EDM, a la que contribuyan los programas y políticas. Resulta oportuno señalar, en este caso, que la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) ha propiciado una apuesta por la identificación de los elementos clave 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 y de los actores involucrados.

A partir del desarrollo de PADIT, los territorios han fortalecido sus capacidades y participado en debates y construcción de conocimientos, metodologías y procesos a favor del desarrollo territorial-local. Se han diseñado herramientas necesarias para el desarrollo, como la guía metodológica para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Provincial (EDP) y un procedimiento para la gestión de la financiación del desarrollo local. Además, 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 (Llanes, 2020). Todo esto posibilita, a juicio de Díaz (2020, p. 186):

Generar conocimiento y transformarlo en innovación. De ahí que la acción pública lleve a cabo determinadas funciones clave, hacia la articulación e implementación de iniciativas innovadoras mediante la prestación de apoyo técnico y financiero (...). Este tipo de política destaca la importancia del conocimiento mutuo y de los procesos de aprendizaje entre los diferentes actores (empresas, universidades, centros tecnológicos, servidores públicos, etc.), e incorpora el concepto de capital social, que emerge de la interacción entre actores e instituciones (...). Sin embargo, no siempre está suficientemente articulada.

De esta forma en las EDM y EDP se priorizan líneas estratégicas, programas, políticas y proyectos relacionados con la gestión ambiental, donde intervienen diversos actores sociales; los servidores públicos tienen el deber de controlar cada acción que se ejecute en función de conservar y salvaguardar racionalmente los recursos naturales disponibles en las localidades.

Se evidencia la necesidad de que los servidores públicos municipales desempeñen sus funciones en un contexto de descentralización y autonomía municipal, cuyo objetivo

sea la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de la población. De esta manera, planificar el desarrollo a partir de las particularidades de los municipios favorece ese propósito y contribuye, de igual manera, a un desarrollo local que permita la gestión multidimensional e intersectorial y sostenible, acompañado de decisiones acordes con el futuro deseado. También deben priorizarse valores que permitan la relación armónica entre naturaleza-sociedad con innovaciones pertinentes, mediante la gestión del conocimiento articulado entre la triple hélice social (la universidad, el gobierno y las comunidades), tal como se evidencia en la figura 6.5.

### **La gestión ambiental en el desarrollo local de Artemisa y Mayabeque: servidores públicos y toma de decisiones**

La toma de decisiones para un desarrollo local eficiente y respetuoso con el medio ambiente parte del fortalecimiento de la capacidad decisoria de los municipios, lo cual requiere de competencias y uso de los recursos endógenos para garantizar el desarrollo equilibrado. El diseño de competencias en los municipios debe ser concebido de forma tal que se transfieran cuotas de poder y se equilibren los intereses nacionales y locales, a partir de la toma de decisiones y la puesta en marcha de iniciativas que permitan avanzar desde la intervención pública, de modo que la actuación de los gobiernos locales ayude a alcanzar mayores niveles de desarrollo local.



**Figura 6.5-** Servidores públicos en función del desarrollo local, mediante la toma de decisiones en el ámbito de la gestión ambiental.

Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo comunitario desarrollado por los autores.

Se parte entonces del convencimiento de que el crecimiento solo es válido si, a su vez, contribuye a la equidad y la cohesión social en conjunto con el cuidado y respeto medioambiental. Por tanto, será la visión política la que determinará las estrategias de desarrollo que se promuevan.

De aquí la importancia de tener conocimientos sólidos para actuar acorde a las normas, regulaciones o decretos establecidos, donde los servidores públicos junto al resto de los actores sociales sean el eslabón principal del desarrollo de la gestión ambiental.

En la actualidad documentos como Tarea Vida, la Nueva Agenda Urbana (NAU), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el 2030, la política de desarrollo territorial y las 16 áreas clave en función de la

estrategia económica y social favorecen la gestión ambiental y la toma de decisiones planificada en función del desarrollo local.

En las provincias de Mayabeque y Artemisa se identifican acciones en función de la gestión ambiental local a partir de la toma de decisiones, se han ejecutado labores para la sostenibilidad ambiental. Esto ha sido posible, ya que se ha capacitado y se han orientado medidas ambientales que favorecen la concientización. Estas han estado en función de la participación, el trabajo mancomunado, las sinergias, el aprender haciendo y la socialización de buenas prácticas. Así se han volcado como acciones estratégicas en coherencia con los principios de la Ley No. 81 de Medio Ambiente. Entre estas acciones estratégicas se pueden identificar:

- La implementación de las estrategias ambientales provinciales donde los gobiernos locales establecen un Plan de acción, a través de la gestión ambiental, para rectorar la política ambiental a nivel de provincia, en consonancia con la política ambiental cubana. Esto permite caracterizar los principales problemas ambientales y proponer las vías e instrumentos para su prevención, solución o minimización, con vistas a mejorar la protección del medio ambiente, la calidad de vida, el uso racional de los recursos naturales y la adaptación a los efectos del cambio climático, garantizando los medios necesarios para ello a partir del presupuesto asignado por el Estado. Precisamente así se cumple con el Principio (a) referido en (Ley No. 81, 1997, art. 4, p. 2) “El Estado establece y facilita los medios y garantías necesarias para que sea protegido de manera adecuada y oportuna el derecho a un medio ambiente sano que es un derecho fundamental de todos los ciudadanos”.
- El incremento de acciones de prevención y la solución gradual de los principales problemas del medio ambiente de estas provincias, como bases para alcanzar el desarrollo sostenible a partir de la introducción en programas, políticas, proyectos y planes de desarrollo, de una gestión ambiental transectorial mediante la introducción de la ciencia y la técnica en los proyectos de desarrollo local con un enfoque de desarrollo sostenible, contribuyendo así con los principios (e-i) de la (Ley No. 81, 1997, artículo 4, p. 2). Referidos a que “toda persona debe tener acceso adecuado, conforme a lo legalmente establecido al respecto, a la información sobre medio ambiente que posean por los órganos y organismos estatales. La gestión ambiental es integral y transectorial y en ella participan de modo coordinado, los órganos y organismos estatales, otras entidades e instituciones, la sociedad y los ciudadanos en general, de acuerdo con sus respectivas competencias y capacidades”.
- En ambas provincias se ha contextualizado el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, Tarea Vida, aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de abril de 2017. Dado que la situación actual obliga a que todos los sectores de ambas provincias, en particular aquellos más vulnerables a los impactos del cambio climático y es el caso, incluyan en sus estrategias y desarrollen de manera efectiva, todas las acciones que permitan una mejor adaptación a los efectos de este grave problema ambiental, minimizando sus impactos, demostrando de esta manera las capacidades de los municipios para aplicar los instrumentos y mecanismos de la gestión ambiental. En ello es elemental el principio (d) de (Ley

No. 81, 1997, artículo 4, p. 2) al concebir “La prioridad de la prevención mediante la adopción de medidas sobre una base científica y con los estudios técnicos y socioeconómicos que correspondan. En caso de peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de una certeza científica absoluta no podrá alegarse como razón para dejar de adoptar medidas preventivas”.

De este modo, se han respetado las diversas normas jurídicas vigentes en el país, las cuales pueden ser constatadas en la práctica, mediante los ejemplos que se ilustran en la tabla 6.3.

En síntesis, se puede afirmar que las disposiciones legales cubanas, en materia de gestión ambiental, han apuntado, desde sus inicios, tres ideas principales:

- La ampliación de la concepción de medio ambiente, sustentada desde las normas legales e institucionales.
- El establecimiento y el reconocimiento de responsabilidades ambientales para el gobierno, en todos sus niveles: nacionales, provinciales y locales.
- El paso de la responsabilidad de la protección y gestión del ambiente al gobierno local, mediante el trabajo desplegado entre los servidores públicos y el resto de los actores sociales.

Los servidores públicos deben velar por el cumplimiento de la legislación ambiental

vigente y aplicar rigurosamente los instrumentos de regulación y las herramientas de gestión ambiental. Esta debe ser un objetivo central, tanto para el gobierno de un país como para todos sus actores sociales. Por ello se debe potenciar una toma de decisiones afín con lo planificado en el desarrollo local.

### Conclusiones

La gestión ambiental es un tema indispensable para que la relación naturaleza-hombre sea equilibrada. Esta se concreta en determinados enfoques que varían de un país a otro y suele clasificarse según su función respecto a la protección del medio ambiente.

El tema central del debate de la gestión ambiental está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, a partir de políticas públicas que determinan las decisiones de los gobiernos locales, mediante el actuar de los servidores públicos.

La gestión ambiental constituye un eje central para la política de desarrollo local en el país y tiene su acción a través de los municipios, representados por las provincias. En este sentido, las provincias de Mayabeque y Artemisa asumen esta gestión mediante diferentes herramientas, programas, políticas y proyectos. Estos han tenido una acción positiva en su entorno. No obstante, el trabajo debe seguir perfeccionándose, con el objetivo de lograr, en cada municipio, ambientes sostenibles.

**Tabla 6.3- Acciones y proyectos ambientales vinculados con el desarrollo local**

Municipio	Prioridades donde intervienen servidores públicos en función del desarrollo local (acciones o proyectos ambientales)	Evidencia de mejora en los recursos naturales mediante la gestión ambiental, a través de la autonomía en la toma de decisiones
<b>PROVINCIA DE ARTEMISA</b>		
Artemisa	Reforestación e incremento de las áreas verdes urbanas en la ciudad de Artemisa. Perímetro del cementerio, del canal de calle 58, de espacios públicos y del parterre de avenida 41. Coordinadores de la Unidad Empresarial de Base (UEB) de Comunes, de Recursos Hidráulicos, y del Consejo de Defensa de Artemisa.	Incremento de las áreas verdes por habitantes. Mejoramiento de la cobertura boscosa e incremento de especies frutales.
Alquízar	Proyecto Manglar Vivo, Costa Sur, Playa Guanímar. Coordinadores de la Empresa Forestal de Ariguanabo y de la Dirección Municipal de la Agricultura.  Mantenimiento para la sostenibilidad del dique Sur, Costa Sur. Coordinadores de la Empresa de Mantenimiento Constructivo, la Dirección de la Agricultura, el CITMA, la UEB de Comunes y de Recursos Hidráulicos.	Reforestación para la máxima protección de los suelos y las aguas. Recuperación de los manglares más afectados.  Impedimento de la penetración del mar. Tratamiento de la salinización de las aguas subterráneas. Regulación del escurrimiento de los flujos superficiales hacia la costa.
Güira de Melena	Reubicación de viviendas de playa Cajío hacia un hábitat sin riesgo, asentamiento La Cachimba. Coordinadores: el delegado de la circunscripción, Dirección de la Vivienda, Dirección Municipal de Planificación Física y el CITMA.	Restitución de la línea de costa de la playa Cajío. Reforestación de la zona costera.
	Agricultura de conservación, en suelos degradados, para siembra directa y manejo de cobertura, fincas La Nanita, Santa Ana I y Santa Ana II. Coordinadores de la Dirección de la Agricultura y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).	Conservación de suelos mediante la aplicación de abonos de origen natural.
	Montaje de sistemas de energía eólica y molinos de viento, en la finca La Rebeca, perteneciente a la Cooperativa de Créditos y Servicios (CCS) Niceto Pérez y en la minindustria perteneciente a la CCS Frank País. Coordinadores de la Dirección de la Agricultura, la ANAP, y la empresa eléctrica.	Aprovechamiento de la energía eólica. No utilización de combustibles fósiles.
<b>PROVINCIA DE MAYABEQUE</b>		
Madrugá	Captura de agua, finca El Pino, CCS Niceto Pérez.	Se realizaron tres presas para que, cuando llueva, se quede el agua retenida en ellas, con el objetivo de aplicar riego por goteo y aspersión.
	Siembra de barreras vivas, finca El Pino, CCS Niceto Pérez.	Siembra de vetiver en los lugares con pendiente, para evitar la degradación de los suelos por el escurrimiento del agua. Conservación y protección de los suelos.
	Balneario La Paila, Consejo Popular urbano de Madrugá.	Utilización de las aguas minero-medicinales en la medicina natural tradicional.

(Continúa)

**Tabla 6.3- Acciones y proyectos ambientales vinculados con el desarrollo local (Continuación)**

Municipio	Prioridades donde intervienen servidores públicos en función del desarrollo local (acciones o proyectos ambientales)	Evidencia de mejora en los recursos naturales mediante la gestión ambiental, a través de la autonomía en la toma de decisiones
<b>PROVINCIA DE MAYABEQUE</b>		
San Nicolás	Cultivo de flor de Jamaica y producción de sus derivados, CCS José Luis García.	Permite el desarrollo productivo y es importante por la diversidad de productos que se elaboran, especialmente en la industria farmacéutica. También se potencia el uso de materia orgánica, como humus de lombriz, cachaza, gallinaza y agromena para la conservación del suelo. Igualmente se realiza la rotación de cultivos. Con todo esto se ha desarrollado la cultura ambiental.
Batabanó	<p>Proyecto de agroturismo, finca Los Lugo, CCS 9 de abril, Consejo Popular La Julia. Coordinadores: propietario de la finca y entidades diversas de la administración municipal, esencialmente el CITMA, el Ministerio de Agricultura, el de Salud Pública, el de Finanzas y Precios, entre otros.</p> <p>Proyecto La Playita, en el centro recreativo La Playita de Batabanó, Consejo Popular Surgidero de Batabanó. Coordinadores de la administración municipal y líderes comunitarios.</p>	<p>De una manera ecológica y, en función de la preservación de las reservas naturales, el agua utilizada en la poceta de la finca se recicla, de manera permanente y estable, en el riego de los diques de arroz u otro producto de estación, el cual se siembra para el autoabastecimiento familiar y del propio proyecto.</p> <p>Algunos de los propósitos del Proyecto de agroturismo de la finca Los Lugo son: participación en siembra, atención y cosecha de productos del agro, cabalgatas, jardinería, ordeño y apicultura. Ruta ecológica que se extenderá desde la finca Los Lugo hasta la zona de playa, en Surgidero de Batabanó, lo cual le permitirá al visitante el intercambio de experiencias entre campesinos locales, de otras zonas del país y extranjeros, y el fomento de las inquietudes por la producción agrícola sostenible.</p> <p>Implementación de una propuesta recreativa ambientalista y ecológica en el centro recreativo La Playita de Batabanó. Ello contribuirá al desarrollo socio-económico local, bajo la premisa de la gestión ambiental.</p> <p>Contribución con la educación ambiental y la gestión del conocimiento.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir del CITMA de Artemisa y Mayabeque (2016) y Asamblea del Poder Popular de Artemisa, Alquizar, Güira de Melena, Madruga, Batabanó y San Nicolás (2020).

### Referencias bibliográficas

Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Artemisa*. Provincia Artemisa.

Asamblea municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Alquizar*. Provincia Artemisa.

Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo*

*Municipal de Batabanó*. Provincia Mayabeque.

Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Güira de Melena*. Provincia Mayabeque.

Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Madruga*. Provincia Mayabeque.

C - 6  
288

Asamblea del Poder Popular de San Nicolás (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal. Recursos naturales*. Provincia Mayabeque.

Ander-Egg, E. (2002). *Concepto de comunidad y desarrollo de la comunidad. Curso para Trabajadores Sociales*. La Habana.

CITMA (2016). *Estrategia Ambiental Artemisa (2016-2020)*. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Artemisa.

CITMA (2016). *Estrategia Ambiental de Mayabeque (2016-2020)*. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Mayabeque.

Díaz, J.C. (2020). Gestión del desarrollo local desde la articulación de actores de la academia, empresas públicas y gobiernos locales. *Descentralización y financiación para el desarrollo de los poderes locales y la autonomía: Desafíos para Cuba*. La Habana: Editorial UNIJURIS.

Fierro, A.E. y Otero, A. (2017). Sobre los valores y los principios para la actuación

de los servidores públicos. *Anuario de Teoría Política*, 18, 18-29.

González-Achón, L. (2005). *El desarrollo sociocultural en Cuba. Proyectos comunitarios, iniciativa local y participación: Reflexiones generales y el caso de "El Mejunje" en Santa Clara*. La Habana: CIERIC.

Guzón, A. et al. (2020). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: CEDEL.

Hernández, J.L., Figueroa, G., Núñez, J., Armas, I. y Alcázar, A.T. (2014). Obstáculos al desarrollo local en Cuba. Análisis y propuesta desde la gestión universitaria del conocimiento y la innovación. *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*. La Habana: Editorial Félix Varela.

Llanes, A. (2020). PADIT: contexto institucional para el desarrollo local en Cuba. *Descentralización y financiación para el desarrollo de los poderes locales y la autonomía: Desafíos para Cuba*. La Habana: Editorial UNIJURIS.

Marrero, M. (2021). *Decreto No. 33. Para la gestión estratégica del desarrollo territorial*. La Habana.

Mantecón, S. (2017). *Evaluación desde un enfoque geo-ecológico de las unidades de gestión ambiental en la provincia Las Tunas* [tesis de doctorado en Ciencias Geográficas]. Universidad de La Habana.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (1997). Ley 81 del



- Medio Ambiente. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*. La Habana.
- Moreno, M. (2020). Prefacio. *Descentralización y financiación para el desarrollo de los poderes locales y la autonomía: Desafíos para Cuba*. La Habana: Editorial UNIJURIS.
- Odriozola, J. (2020). La descentralización y la autonomía municipal en Cuba *Descentralización y financiación para el desarrollo de los poderes locales y la autonomía: desafíos para Cuba*. La Habana: Editorial UNIJURIS.
- Paz, Y. et al. (2021). Criterios generales de la gestión ambiental en Cuba. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, 2, 18-29.
- Rabotnikof, N. (2005). En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. Sobre los valores y los principios para la actuación de los servidores públicos. *Anuario de Teoría Política*, 18, 30-45.
- Ramos A.E., Artigas, E. y Brito, A. (2020). *Ciencia e innovación en la consecución de municipios inteligentes por un desarrollo local sostenible*. *Desenvolvimento Regional em debate*, 10, 25-37.
- Reyna, E. (2012). *Guía para la gestión ambiental municipal*. Santo Domingo: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Surasky, J. (2018). *Gobernanza ambiental y la Agenda 2030: Avances y buenas prácticas en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: CEPEI. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Toledano, D. (2017). Los instrumentos de la gestión ambiental. Garantía de la sustentabilidad en Cuba. *Florida Journal of International Law*, 29(1), 12-28.

# **BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES EN SERVIDORES PÚBLICOS PARA UN CAMBIO DE ACTITUD Y DE COMPORTAMIENTO**

**Sheyla C. Hernández Sahada**

Profesora Instructora del Grupo de Desarrollo Local de la Universidad de Artemisa

**Mariamna de la C. Collazo Castillo**

Profesora Instructora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad de Artemisa

**Aimara Brito Montero**

Profesora Auxiliar del Centro de Estudio para la Gestión del Desarrollo (CEGED),  
Universidad Agraria de La Habana

**Yoamy Jiménez Fundora**

Especialista del CITMA  
en el Consejo de la Administración Municipal de Madruga, Mayabeque

**Luis Miguel González Ramos**

Jefe de la Sección Municipal del CITMA  
en el Consejo de la Administración Municipal de Nueva Paz, Mayabeque

**Ricardo Antonio Bériz Valle**

Investigador Agregado del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

## **Introducción**

La comunidad internacional debe alcanzar una percepción clara sobre la importancia de conocer el entorno donde vive. Este hecho debe conducir a que se asuman buenas prácticas ambientales, ya que ellas pudieran revertir las actitudes negativas que ha tenido el ser humano a lo largo de años. Para el éxito de actitudes y comportamientos adecuados con el medio ambiente, debe existir un sentido de pertenencia con cada acción que se desarrolle en las comunidades, donde verdaderamente se trabaje en función de que el tema ambiental sea tratado de forma transversal a todo proyecto,

estrategia, modelos o planificación realizada. Para esto es necesario que se perfilen sinergias, donde se logre el trabajo participativo entre todos los actores sociales. En este sentido, los servidores públicos desempeñan un papel fundamental, por la responsabilidad que tienen en función de hacer cumplir cada una de las normas jurídicas declaradas en su radio de acción, además de conocer con claridad las potencialidades para su trabajo.

La preocupación de las sociedades sobre el estado del medio ambiente y acerca de los impactos de las actividades económicas sobre este ha aumentado en las últimas

décadas; por ello la Secretaría de Extensión y Vinculación (2020, p. 6), apunta que:

En muchos países del mundo se han tomado medidas para minimizar dichos impactos; sin embargo, la falta de información muchas veces constituye un obstáculo para alcanzar este objetivo. Surge así la necesidad de orientar los esfuerzos a la creación de conciencia por parte de la sociedad, pero también a la ejecución de acciones concretas que favorezcan la preservación del ambiente y la resolución de problemas que lo afecten de manera negativa.

Todo esto conduce a la necesidad de que la gestión del conocimiento tenga un rol primordial en la toma de decisiones, máxime si de medio ambiente se trata. Así se favorece que cada uno de los actores y, en específico, los servidores públicos muestren conocimientos sólidos sobre las funciones que deben desarrollar. Ello demanda la existencia de estudios de factibilidad ambiental en cada acción que se planifique en las comunidades, los cuales potencian la realización de las acciones planeadas y garantizan que no provoquen consecuencias negativas en el ambiente, ni en el ámbito cultural, social o económico.

En el desempeño de los servidores públicos el trabajo con la comunidad es esencial, ya que esta es su beneficiaria. De esta manera, la ECOoficinas de Quito (2012) ha planteado, como resultado de sus sistemati-

zaciones de estudios y controles a la acción ambiental, lo siguiente:

Gracias a prácticas de consumo responsable y a la promoción de una cultura ambiental, los servidores públicos municipales evitarán la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera, provocada por un uso inadecuado de recursos como el agua, la energía y el papel, y se prepararán mejor para hacer frente a los impactos del cambio climático (párrafo 3).

Cada Estado debe poseer un conjunto de leyes regulatorias, donde se establezcan las pautas sobre el tema del medio ambiente, en equilibrio con los acuerdos existentes a nivel internacional. En este sentido Cuba muestra un trabajo sólido, reconocido por diferentes organismos internacionales, el cual está sujeto a las políticas que en la actualidad se desarrollan en el país y en las cuales los servidores públicos tienen una gran responsabilidad. Por ello este texto tiene como objetivo valorar el accionar de los servidores públicos de Artemisa y Mayabeque, en función de lograr buenas prácticas ambientales mediante actitudes y comportamientos apegados a las normas establecidas.

### **Buenas prácticas ambientales y servidores públicos: Influencia en las actitudes y comportamientos**

Si de buenas prácticas ambientales se trata, son múltiples los ejemplos que a nivel planetario existen. Sin embargo, hay una

contradicción con este tema, ya que el ser humano se encuentra entre dos disyuntivas: la de consumir lo que le brinda la naturaleza y hacerlo de forma sostenible. A juicio de los autores, se considera que en la actualidad la primera acción ha ejercido un predominio en el actuar de las personas. Sin embargo, las buenas prácticas ambientales pueden ser logradas y de hecho existen y han sido multiplicadas, por lo general respetando las realidades de cada contexto. En esto insiste (ECOoficinas, 2012, párrafo 2) al considerar las buenas prácticas ambientales como un conjunto de acciones sencillas que implican un cambio de actitud y de comportamiento de las actividades diarias, promoviendo una relación amigable con el ambiente.

Si existen buenas prácticas ambientales aplicadas a cada contexto, los servidores públicos de conjunto con la sociedad deben crear las herramientas para facilitar esas acciones; además de concientizar en torno a un consumo sostenible.

Así las buenas prácticas ambientales implican el fortalecimiento de actitudes y comportamientos positivos hacia el medio ambiente. En esto los servidores públicos, deben trabajar constantemente para que toda la ciudadanía cumpla con lo establecido en materia ambiental. Al decir de Corredor (2018, p. 3), la acción antrópica pudiera sintetizarse en varios puntos, pero él asume los siguientes:

Con el fin de disminuir los impactos ambientales que causan las personas

en el territorio, estas acciones sencillas deben ser orientadas hacia la promoción del ahorro de recursos naturales, la gestión sostenible de las actividades y la toma de conciencia acerca de la importancia que tiene el cuidado del medio ambiente.

Los servidores públicos tienen un rol protagónico en la trasmisión de adecuados comportamientos para con el medio ambiente. Son fuente primera de transferencia a la sociedad de las normas establecidas en materia ambiental. Es por ello que deben ser divulgadores de actitudes responsables en torno al medio ambiente para mitigar las acciones que puedan perjudicarlo.

Las buenas prácticas están asociadas, según el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016, p. 18), a:

Constante evolución y redefinición; se ajustan a medida que se aprenden nuevas lecciones y se adaptan en respuesta a los cambios socio-económicos locales (...). Vale la pena capitalizar también los errores cometidos extrayendo aprendizajes de ellos, usándolos para mejorar acciones futuras y para evitar incurrir en ellos nuevamente, en una lógica de memoria institucional.

Esta misma institución (OCDE, 2016, p. 19) menciona algunas características de las buenas prácticas:

- Es técnicamente viable. Parte de un hecho experimentado y ha comprobado su pertinencia, eficacia y eficiencia para la solución de una problemática específica.
- Es sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental.
- Tiene implicaciones para la práctica en situaciones similares, estimulando nuevas ideas o actuando como guía para otras acciones. En fin, es potencialmente replicable y adaptable a otros contextos donde se busca lograr objetivos similares.

Las características antes mencionadas, aunque asociadas a la gestión del desarrollo local son posibles visualizarlas de forma transdisciplinar. Su visión puede alcanzar el tema ambiental perfectamente al punto que se observa en ellas la mirada de sostenibilidad. Esto es posible ya que tienen una perspectiva desde múltiples organizaciones al tener presente aspectos referidos desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial del Trabajo (OMT).

Entre los aspectos prioritarios, para que las buenas prácticas ambientales puedan ser socializadas, sobresalen los relacionados con lo cultural, lo social, lo urbano, la energía, los residuos, el agua, el ruido y lo comunitario, por solo mencionar algunos. Significa entonces que, según la Secretaría de Extensión y Vinculación (2020, p. 11), se asocian con el:

Conjunto de acciones y recomendaciones prácticas útiles y didácticas tendientes a mejorar el comportamiento ambiental de un territorio. Las mismas pueden estar orientadas tanto a la reducción del impacto ambiental negativo de los procesos desarrollados por la organización como a la potenciación de los impactos ambientales positivos.

En este sentido es necesario comprender algunos elementos fundamentales de las buenas prácticas ambientales, los cuales se muestran en la tabla 6.4.

Aunque las buenas prácticas ambientales pueden ser asumidas en cualquier contexto, hay que atender la realidad de cada entorno, pues sus potencialidades pueden ser diferentes; de ahí la necesidad de contar con un buen diagnóstico en el momento de implementarlas.

El Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (WWF, 2014, p. 8), en Ecuador, constituye un ejemplo paradigmático en este sentido. Específicamente en Islas Galápagos tuvo acciones muy importantes en cuatro regiones:

- Amazonía ecuatoriana: Trabajando en cooperación continua con las comunidades locales y a todos los niveles del gobierno central, WWF-Ecuador provee una valiosa contribución a la conservación de áreas protegidas y la biodiversidad de la región, promoviendo el bienestar de sus comunidades. El

**Tabla 6.4- Preguntas fundamentales para determinar buenas prácticas ambientales**

Preguntas a realizar	Buenas prácticas ambientales
¿Qué características poseen las buenas prácticas ambientales?	<p>En la mayoría de los casos, son acciones simples y de fácil aplicación.</p> <p>Constituyen una solución o mejora a situaciones cotidianas de la organización.</p> <p>Se adecuan y son coherentes al contexto de la organización donde se implementan.</p> <p>Son sostenibles en el tiempo.</p> <p>Del saber, del saber hacer y del saber ser, que lo habilite para generar un servicio acorde con las necesidades y expectativas del usuario.</p> <p>Requieren de innovación, tanto en su diseño como en su aplicación.</p> <p>Tienen en cuenta elementos de evaluación y mejora.</p>
¿Por qué implementar buenas prácticas ambientales? ¿Qué beneficios implican?	<p>Optimizan el consumo de agua, energía, insumos y materias primas.</p> <p>Disminuyen la generación de residuos y sustancias contaminantes (efluentes líquidos y emisiones gaseosas).</p> <p>Mejoran la competitividad de la organización.</p> <p>Reducen los costos percibidos por la organización.</p> <p>Contribuyen a la adquisición de comportamientos y hábitos ambientalmente apropiados, por parte de personal y clientes.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de Secretaría de Extensión y Vinculación (2020, p. 11).

trabajo de la organización en esta región también involucra la coordinación con los países vecinos de Colombia y Perú.

- Chocó: WWF conserva la integridad ecológica de los ecosistemas en la ecorregión Chocó-Darién, a través de la construcción de capacidades locales y el empoderamiento de las comunidades involucradas. Al mismo tiempo brinda asesoramiento en el análisis y la evaluación de los servicios ambientales, los efectos del cambio climático y la mitigación de los impactos derivados de la transformación del hábitat.
- Costa del Pacífico: En coordinación con la Estrategia para el Pacífico Oriental del Plan de Mejoramiento Pesquero (FIP, por sus siglas en inglés), WWF promueve las prácticas sostenibles a través

de la construcción de capacidades y la certificación ambiental de determinados recursos pesqueros.

- Galápagos: WWF trabaja en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instituciones de gobierno para asegurar la conservación integral de los ecosistemas del archipiélago y la reducción de la huella humana.

Igualmente, el Comité Español de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 2016, p. 49), tuvo a bien realizar un manual de buenas prácticas relacionadas con la conservación de la naturaleza. En este sentido, trató varias temáticas, donde se destacan las buenas prácticas en la gobernanza de los recursos naturales. Aquí evidentemente los servidores públi-

cos tienen una participación activa. Entre los ejemplos que develan se destaca el del Centro de Referencia para la Educación Ambiental en Galicia, que nace como fruto de un Convenio de Colaboración entre la Xunta de Galicia, la Universidad de Coruña y el Ayuntamiento de Oleiros; ellos promueven:

La utilización de los instrumentos sociales en la gestión de la conservación y de las áreas protegidas, tales como la comunicación, la educación ambiental y los procesos de participación de los actores interesados. Asimismo, fomenta el apoyo a prácticas educativas innovadoras destinadas a mejorar el conocimiento y el aprecio del patrimonio natural gallego. Desarrolla un trabajo de capacitación, formación y documentación dirigido a los gestores de los espacios protegidos, así como la divulgación del patrimonio natural y de los servicios ambientales, en particular, de la Red Natura 2000.

Las buenas prácticas ambientales poseen una relación indisoluble con la toma de decisiones; por ello los servidores públicos son responsables, en parte, de las buenas conductas ambientales de la ciudadanía. También son imprescindibles las alianzas que se realicen, ya que el trabajo mancomunado e intersectorial es básico para el éxito de buenas prácticas ambientales. Los servidores públicos al decir de (Rodríguez, 2012, p. 172) son los “(...) miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del

Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

Ellos, logrando altos desempeños en la gestión ambiental y tratando de adoptar buenas prácticas ambientales, posibilitan una mejora en la calidad ambiental y en la satisfacción de los ciudadanos. En ese sentido, deben centrar parte de sus funciones en generar buenas prácticas ambientales, las cuales representan un eje transversal del desarrollo.

Dada la implementación de buenas prácticas ambientales, los servidores públicos permiten mejorar la competitividad de las empresas, así como disminuir la cantidad de residuos producidos y facilitar su reutilización; además de reducir el consumo de costes de los recursos y las emisiones de gases a la atmósfera, contribuyendo de manera activa al desarrollo sostenible.

Según el Comité de Buenas Prácticas Ambientales (s.f., p. 3):

Actualmente predomina una cultura de comprar, usar y desechar, y se debe considerar que los residuos generados en nuestra vida cotidiana aportan contaminación al ambiente, al igual que el derroche de recursos como el agua, la energía, el papel y el uso inadecuado de los autos; por tanto, generamos una serie de problemas ambientales que exigen

tomar medidas de forma personal e institucional para mitigarlos.

Los servidores públicos, al estar al servicio de la comunidad, tienen que ser responsables de cumplir y velar para que se cumplan cada una de las normas jurídicas establecidas en correspondencia con el medio ambiente. Solo así será posible determinar buenas prácticas ambientales para, con una buena estrategia de comunicación y divulgación, lograr replicarlas en entornos similares.

### **Miradas desde Cuba: Buenas prácticas ambientales y servidores públicos**

Cada uno de los criterios expuestos con anterioridad, son posibles de constatar en diversos escenarios. Estos cobran gran relevancia cuando verdaderamente son asumidos en bien del desarrollo de los territorios. Donde los ciudadanos aprecien verdaderamente las potencialidades que la naturaleza les brinda. Por ello es preciso conocer perfectamente cómo se relacionan los componentes de los factores formadores de la naturaleza en la que se vive, dígase: geología, roca, relieve, clima, hidrografía, suelo o biogeografía (flora y fauna).

Este conocimiento propicia actitudes y comportamientos que generan acciones positivas hacia el medio ambiente. Concretamente en Cuba han sido muy valiosos los estudios que realizaron eminentes estudiosos, tal es el caso de Alejandro de Humboldt (1769-1859), Fernando Ortiz (1881-

1969), Salvador Massip Valdés (1891-1978), Antonio Núñez Jiménez (1923-1998) y más recientemente José M. Mateo Rodríguez (1949-2019). Ellos aportaron inmensurables saberes en torno a la naturaleza cubana, desarrollados a través de una mirada trans, inter y multidisciplinar. Todo ello favorece hoy la toma de decisiones, en tanto estos estudios pueden y deben ser asumidos en el proyecto de país que se gestiona. En ellos hay aportes que se inclinan a lo geográfico, filosófico, histórico, antropológico, arqueológico, económico, social y cultural, dando toda una generalización para que hoy se pueda comprender de dónde hemos venido, para poder analizar verdaderamente la gestión ambiental y sus posibles buenas prácticas.

Estos estudios, de conjunto con la institucionalidad que le ha ofrecido el Estado al tema ambiental, contribuyen a que en la actualidad exista una organización, planificación, control y evaluación con respecto al medio ambiente. En ello fue esencial la fundación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) en 1994. Este ministerio ha logrado redireccionar la política ambiental hacia una mirada más humanista. “Este trascendental cambio institucional impulsó, a su vez, la necesidad de revisar los marcos estratégicos y regulatorios del país en materia de medio ambiente. Sobre la base de cubrir estas exigencias se desarrolló la Estrategia Ambiental Nacional (EAN), cuyo primer ciclo se aprueba en 1997, siendo sucesivamente revisada en 2007 y 2011.



La Estrategia Ambiental Nacional ha constituido una herramienta clave del quehacer ambiental nacional y para la promoción del desarrollo sostenible cubano, trayendo consigo resultados favorables que rebasaron en diversas áreas las expectativas proyectadas”. (CITMA, 2016, p. 1)

El trabajo desplegado en Cuba, en materia ambiental, está representado en todos los niveles: Municipal, provincial, regional y estatal. Sin embargo, aún persisten deficiencias y problemáticas que demandan nuevos enfoques del tema. En este sentido el propio (CITMA, 2016, pp. 1-2) insiste en que:

A pesar de los resultados positivos alcanzados en los ciclos estratégicos anteriores, persisten dificultades en la solución de los principales problemas ambientales; los recursos naturales están afectados en diversa magnitud, tanto en su disponibilidad como en su calidad. Además, existe un grado significativo de contaminación ambiental, con un sensible impacto en el estado de los diferentes componentes del medio ambiente y la calidad de vida de las personas.

A continuación, se muestra el estado actual de los recursos naturales cubanos planteados en la Estrategia Ambiental 2016-2020.

*Suelos:* De los 6,2 millones de hectáreas de superficie agrícola del país, el área cultivada corresponde a 2,7 millones de hectáreas y a estas se dirigen fundamentalmente las acciones del Programa Nacional de

Conservación y Mejoramiento de Suelos (PNMCS). Actuando sobre más del 75% de los factores limitantes, integralmente se han ejecutado medidas que benefician una superficie promedio de 65 a 70 mil ha anualmente. Aunque se considera que la totalidad de las medidas ejecutadas ha permitido interferir en el desarrollo de los principales procesos degradativos, la problemática ambiental continúa siendo muy compleja. El recurso natural suelo, muestra (según los cuatro inventarios de suelos existentes) un alto grado de deterioro, observándose incidencias de varios factores limitantes, incluso en una misma área.

A pesar de que el recurso suelo se ha reflejado en las estrategias ambientales anteriores y se ha señalado su degradación, como uno de los principales problemas que lo afectan, aún se siguen cometiendo violaciones de las normas establecidas para su conservación y mejoramiento. Estas incluyen el inadecuado laboreo, el mal uso del agua, el lento ritmo de recuperación de las áreas minadas, la quema de restos orgánicos, las canteras abandonadas sin el debido proyecto y el proceso de rehabilitación o restauración ambiental, la contaminación a través de vertimientos, la decapitación de suelos por la minería a cielo abierto, los cortes de capas vegetales de suelo, entre otras. A ello se añade la extracción de recursos minerales, fundamentalmente de lateritas níquelíferas, en la parte nororiental, y de materiales de construcción a todo lo largo y ancho del país, lo cual ha traído

como consecuencia la afectación de áreas significativas de la superficie terrestre.

La situación de los suelos del país es compleja y tiende a agravarse con el impacto del cambio climático, el incremento de los períodos de sequía y otros procesos que contribuyen a su degradación, lo cual compromete la seguridad alimentaria del país.

*Bosques:* La superficie cubierta de bosques ha crecido constantemente en el país a partir del año 1959, en que solo era de alrededor del 14% hasta alcanzar 29,8% al cierre del año 2014. Del total de bosques existentes al cierre de 2014, el 76,03% está bajo la administración de las dos entidades especializadas: Las 29 Empresas Forestales Integrales pertenecientes al Grupo Empresarial Agroforestal (GEAF) (48,32%) y la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna (27,71%). El porcentaje restante se distribuye entre otros administradores entre los que sobresalen las empresas agropecuarias y el Sector Cooperativo y Campesino (10,41%) con un protagonismo creciente en virtud de la entrega de tierras ociosas en usufructo para la actividad forestal. El estado de los bosques cubanos no es favorable, lo que se manifiesta en la baja densidad de especies de madera valiosa, el predominio de clases diamétricas inferiores, la escasez de árboles maduros y un crecimiento notablemente bajo. El financiamiento forestal es altamente dependiente del presupuesto del Estado, en lo que incide la falta de integración de los instrumentos de financiamiento y la muy baja o nula proporción de otras vías

de ingresos, por ejemplo, la venta de bienes diversos, el cobro por servicios ambientales, el ecoturismo, entre otros factores.

*Diversidad biológica:* La diversidad biológica presenta valores patrimoniales de interés nacional, regional y mundial. Son altos los porcentajes de endemismos de la biota y la representatividad ecopaisajística. Cuba cuenta con especies genéticamente modificadas, como parte del desarrollo biotecnológico, y que forman parte del patrimonio agrícola del país. Se han transformado cultivos, con el fin de lograr la resistencia a enfermedades, la tolerancia a herbicidas y a factores abióticos. Además, se ha implementado el uso de biorreactor para la producción de anticuerpos y la mejora en la calidad del producto. Solamente los cultivos de maíz y soya han sido liberados comercialmente; actualmente se cuenta con 831 ha de soya en Ciego de Ávila y el maíz no se encuentra sembrado en escalas mayores de 20 ha, en Artemisa. La riqueza de la diversidad biológica del archipiélago cubano ha permitido proponer el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que cuenta con 211 áreas identificadas.

Los factores que inciden en la pérdida de diversidad biológica están asociados a la fragmentación de hábitat, los efectos de la contaminación ambiental, los incendios rurales y forestales, las prácticas agrícolas no sostenibles, la pesca, caza y tala furtiva, el comercio ilegal de especies de la flora y la fauna, la introducción e inadecuado control y manejo de especies exóticas invasoras, así

como la insuficiente atención brindada a los recursos genéticos. La fragmentación de la cobertura vegetal natural y seminatural del país es catalogada como de alta a media. La contaminación, evaluada a partir de la estimación de carga contaminante orgánica que se dispone al medio, por lo general se ha incrementado en los últimos años, tanto a nivel nacional como en las cuencas hidrográficas, principales bahías y ecosistemas montañosos. Las afectaciones provocadas por los incendios forestales han tenido un comportamiento variable, lo que ha estado en dependencia de elementos meteorológicos, las condiciones de peligro existentes, el estado de los caminos y vías de acceso para llegar a los lugares donde surgen estos siniestros, además de las acciones para la respuesta.

*Agua:* Cuba carece de abundantes recursos hídricos y su única fuente de formación lo constituyen las precipitaciones. La intensificación y recurrencia de los períodos de sequía, el uso ineficiente de este recurso, y el deterioro sufrido por la contaminación la coloca en una situación crítica en algunas regiones del país.

La respuesta del planeamiento estratégico es débil a situaciones como intensas sequías e inundaciones, que debieran estar estudiadas según diferentes escenarios adversos, disponibilidades de agua por provincia, estrategia de movimientos de agua, aplicando el principio preventivo y empleando tecnologías novedosas para la alerta temprana y reducción de vulnerabilidades. Aún

no se actualizan y utilizan adecuadamente los índices de consumo por unidad de producto o servicio y persiste una baja cultura con respecto al uso racional del recurso a nivel de la población y los sectores de la producción y los servicios. En general, es bajo el uso del agua y la “cosecha” de agua de lluvia. En el país la mayoría de las redes hidrográficas constituyen cuerpos receptores de residuales crudos o parcialmente tratados. La carga contaminante que ingresa a las aguas terrestres ha comprometido en muchos casos su capacidad de autodepuración, lo que constituye una amenaza a la salud humana.

*Calidad ambiental:* En la actualidad persisten problemas de contaminación que han determinado el deterioro de la calidad ambiental del aire, los suelos y el agua. En la manifestación de este problema ambiental han incidido múltiples factores que incluyen la obsolescencia tecnológica y el elevado nivel de deterioro del parque industrial existente; la insuficiente cobertura de tratamiento de residuales líquidos, desechos sólidos y emisiones gaseosas; la indisciplina tecnológica y el incumplimiento de los ciclos de reparación y mantenimiento; el escaso nivel de introducción de prácticas y estrategias de carácter preventivo orientadas a la reducción de la generación de residuales y emisiones en la fuente de origen; el insuficiente grado de capacitación y sensibilización a todos los niveles de la organización productiva y de servicios, los limitados recursos materiales y financieros

para la ejecución de acciones encaminadas a la solución de esta problemática y el bajo nivel de ejecución y de efectividad de las inversiones destinadas a la prevención, reducción y control de la contaminación, entre otras.

En los últimos años se han incrementado los esfuerzos para revertir la situación nacional, a partir de la implementación de programas a corto, mediano y largo plazo para solucionar la problemática existente en un grupo de fuentes contaminantes.

Se ha hecho énfasis en aquellas que afectan fuentes de abasto de agua, así como en bahías priorizadas y la adopción de políticas de manejo y ejecución de planes de acción para diferentes líneas de desechos, consideradas prioritarias, en atención a su peligrosidad y dispersión en el ámbito nacional.

No se puede obviar la importancia de aquellos bienes que proporciona la naturaleza y que sirven al ser humano para cubrir sus necesidades (los recursos naturales). Por ello es necesario velar por las condiciones que presentan en el territorio nacional para lograr su cuidado y conservación. Este conocimiento posibilita asumir prácticas adecuadas, donde todos los actores sociales, con énfasis en los servidores públicos, estén al tanto de cada acción para con la naturaleza. Esto posibilita que en el mediano plazo se puedan aprovechar más eficientemente cada recurso que brinda la naturaleza. En este sentido, resulta adecuado insistir en que:

- El recurso agua es un bien ambiental y es el principal regulador de los ecosistemas naturales.
- Los bosques contribuyen al equilibrio del oxígeno, del dióxido de carbono y de la humedad en el aire, además de proteger las cuencas hidrográficas que suministran el agua dulce a los ríos.
- El suelo es la superficie donde el ser humano puede cultivar y obtener sus alimentos básicos.
- La fauna tiene gran influencia en la alimentación, así como en las actividades relacionadas con la economía del país, donde es posible desarrollar actividades de recreación; además sus valores constituyen patrimonio de la nación.
- La flora y la fauna poseen importantes aspectos ecológicos, autóctonos, endémicos y económicos. Específicamente la flora protege el suelo contra la erosión, regulan el escurrimiento del agua, descontaminan el aire, son fuentes de una diversidad de productos industriales.
- La diversidad biológica es responsable de garantizar el equilibrio de los ecosistemas; la especie humana depende de ella y es, a la vez, su principal amenaza.

Resulta imprescindible contar con excelentes estrategias ambientales provinciales y municipales, donde se focalice la realidad ambiental de cada territorio. Igualmente, tienen que confluir otros instrumentos que se manejan a nivel municipal con dicha estrategia, tal es el caso del Plan de Ordenamiento

Territorial, el Plan de la Economía y el Presupuesto y las Estrategias de Desarrollo Municipales (EDM), pues esta última debe ser la encargada de que en ella estén reflejadas las anteriormente mencionadas.

Como buenas prácticas ambientales en el territorio nacional se pueden mencionar: en el occidente de La Habana, el proyecto de la Bahía de La Habana; en el centro, el pedraplén de Caibarién a Cayo Santa María (en Villa Clara), y en el oriente, el parque natural Alejandro de Humboldt, situado en las provincias de Holguín y Guantánamo.

El primero de los ejemplos mencionados ha tenido un alto impacto para la población habanera y los visitantes que llegan hasta esta ciudad. Su equipo ha realizado un trabajo mancomunado entre las universidades, los urbanistas, los ambientalistas y las diferentes entidades que confluyen en el entramado del proyecto. A partir de su trabajo integrado han logrado convertir la bahía de La Habana en una pieza estratégica del perfil urbano de la capital cubana.

Muchos expertos consideran que el logro de una bahía limpia es un proceso a largo plazo. En este sentido se propusieron, como soluciones, la creación de nuevas plantas de tratamiento de residuales (una en Mantilla, inaugurada en 2016, y otra en Luyanó IV, fundada en 2018). Igualmente se potenció una mejor gestión de desechos sólidos y del reciclaje para mejorar la cobertura de áreas verdes. Asimismo, existen propuestas de transportes ecoamigables y desactivación o reubicación de algunas industrias. Además,

este proyecto ha tenido una excelente estrategia de comunicación, dirigida a la comunidad beneficiada, en la cual la revista *El Pelicano* ha desempeñado un rol esencial.

Con respecto al ejemplo del centro del país, es meritorio destacar, entre sus más altos reconocimientos, el Premio Internacional de Puentes de Alcántara, por su ubicación sobre un área de especial sensibilidad ecológica y singularidad paisajística. En la zona se tomaron medidas para la protección del medio ambiente, entre las de mayor impacto: la de educación ambiental, la prohibición de la caza de pájaros, iguanas y la tala de árboles. Fue importante el trazado de acuerdo con las variantes occidentales. Este propició la conservación del principal comedero de flamencos, así como los grupos de manglares que son refugios de alevines y hábitat de numerosas especies. Aquí también está presente el trabajo intersectorial, donde la gestión de los servidores públicos, de conjunto con la contraparte internacional, ha logrado mantener, a lo largo de los años, los estándares de calidad y sostenibilidad.

El tercer ejemplo fue declarado Patrimonio de la Humanidad en el 2001. Es considerado como uno de los mejores ecosistemas montañosos por poseer gran diversidad de endemismo. Especialmente el proyecto Acota permitió aplicar acciones para su conservación como el manejo con los grupos faunísticos amenazados en extensión, entre los que se encuentra la educación ambiental en las comunidades, creación de pequeñas parcelas de cultivos agrícolas que garanti-

zan alimentos a la fauna silvestre. También hay presencia de una cultura referida a la salvaguarda del patrimonio forestal.

Si bien los ejemplos anteriores ilustran buenas prácticas ambientales, en el país existen otros asociados a proyectos que se han develado a partir de la gestión del conocimiento y el trabajo intersectorial. Se destacan, como verdaderos generadores de cambios en la toma de decisiones en el tema ambiental: Manglar Vivo, Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local (BASAL), Conectando Paisajes, Programa de Innovación Agrícola Local (PIAL), entre otros como los asociados al Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### **Buenas prácticas ambientales en las provincias de Artemisa y Mayabeque. Su relación con las actitudes y los comportamientos de los servidores públicos**

Artemisa y Mayabeque se sitúan en la región occidental del país y en ellas predomina una geología fundamentalmente neoautóctona, con estratos del período Cuaternario y, en una menor proporción, sustrato plegado con fragmentos de la corteza oceánica. Ambas provincias se ubican en el distrito Habana-Matanzas, donde se desarrolla una llanura cársica hacia el sur, con algunas elevaciones hacia el centro y el norte. En Mayabeque sobresalen las Alturas de Bejucal,

Madrugá y Coliseo, la Sierra del Grillo y de Camarones, además de las Escaleras de Jaruco. En Artemisa se encuentra la Loma de la Gobernadora, la Meseta de Anafe y la reserva de la biosfera de la Sierra del Rosario, perteneciente a la comunidad de Las Terrazas, con su Loma del Taburete y el Salón; en este territorio se ubica también el Pan de Guajaibón.

En cuanto a las condiciones hídricas prevalecen las aguas subterráneas, con algunos ríos intermitentes, como Mayabeque, Jaruco, Canasí. En Artemisa en su extremo occidental, la planicie se convierte en una llanura aluvial irrigada por los ríos provenientes de la Sierra del Rosario; en la parte sur-oriental abundan cuevas y sumideros, y los ríos generalmente no llegan a la costa, como sucede con Ariguanabo y Capellanías. Igualmente se ubican los puertos del Surgidero de Batabanó y del Mariel. Artemisa y Mayabeque presentan suelos fértiles; en Mayabeque son ferralíticos rojos y en Artemisa, rojos y arcillosos.

Los temas ambientales de mayor impacto se han considerado en estas provincias. Estos tienen una compleja y dinámica interrelación, que afectan la cantidad y la calidad de los recursos naturales en su vínculo con el desarrollo económico y social. Según las estrategias ambientales de estas provincias para el período 2016-2020, se identifican como principales problemas ambientales:

#### *Degradación de los suelos*

El mal uso y manejo no sostenible de los suelos constituye la causa principal de la

aparición de los procesos degradativos en unos casos, o la aceleración antrópica en otros, los cuales pueden llegar a producir, a mediano o largo plazo, la aparición de otros fenómenos ambientales aún más nocivos y preocupantes para nuestra especie, como el caso de la desertificación y la pérdida de la fertilidad natural.

En este sentido Febles y Vega (2016, pp. 1-2), realizaron un estudio sobre la contaminación de los suelos y el resultado arrojó que los efectos de la antropogénesis intensiva de los suelos ferralíticos rojos en regiones de carso llano y de alturas se han incrementado y provocan una degradación intensiva por la contaminación de metales pesados, que pudiera conducir a su extinción”.

#### *Afectaciones a la cobertura forestal*

Los incendios forestales son la causa mayor de las afectaciones a los bosques en estas provincias. En las áreas rurales la mayoría se inicia en potreros, campos de cañas y cultivos agrícolas, los que finalmente llegan a los bosques y los afectan. Como consecuencia del inadecuado manejo y explotación de los bosques, existen problemas que los afectan, sobre todo en las cuencas hidrográficas más importantes.

### **Contaminación**

#### *Residuales líquidos*

Las instalaciones industriales ubicadas en zonas urbanas emplean las corrientes superficiales como receptoras de residuales crudos o parcialmente tratados, los que fre-

cuentemente llegan a la zona costera y a las cuencas hidrográficas. En esto influyen negativamente el empleo de tecnologías obsoletas y la indisciplina tecnológica, unido a la falta de exigencia en la concreción de un programa que paulatinamente contemple soluciones a estas problemáticas.

#### *Residuales sólidos*

Evaluaciones sistemáticas realizadas están indicando que la mayor incidencia negativa de carga contaminante a mitigar y solucionar en los años venideros son las provenientes de las áreas urbanas, de las actividades agroalimentaria, industrial, del turismo, de hospitales y los residuales domésticos y mixtos que se generan.

#### *Emisiones a la atmósfera y contaminación sónica*

Los principales problemas ambientales asociados con la calidad del aire están dados por los niveles de contaminación que algunas industrias, asentamientos y vertederos provocan, con la emisión directamente a la atmósfera sin ningún tipo de tratamiento de sustancias tóxicas, polvos, aerosoles, gases y malos olores.

#### *Productos químicos y desechos peligrosos*

Existen productos químicos ociosos en las entidades que requieren de aprovechamiento para evitar que al deteriorarse se conviertan en desechos peligrosos. El inadecuado manejo de los productos químicos y de los desechos peligrosos, así como la acumulación progresiva de estos desechos

sin solución técnica para su disposición final, inciden significativamente en el aumento de los volúmenes y peligrosidad de estos contaminantes con riesgo para la salud humana.

### *Pérdida de la diversidad biológica*

El emplazamiento del Dique Sur tan cercano al borde costero (de unos 500 m como promedio) ha desencadenado para el entorno una serie de impactos y cambios irreversibles en la flora y la fauna de la región, allí ha sido significativa la pérdida de la vegetación costera, fundamentalmente el mangle rojo, que es el principal escudo de protección de la costa contra la erosión.

Se destacan afectaciones a las especies de la flora y fauna, por incidencia de la tala, la caza y la pesca furtiva con vista a su comercialización, situación que se da incluso en áreas protegidas de las provincias, donde cobra especial significado. La sustracción de peces en las trampas y avíos de pesca estatales y el comercio ilegal de especies marinas vedadas es un fenómeno manifiesto en las áreas costeras del territorio. Algunas de estas afectaciones han sido manejadas desde las buenas prácticas que se han implementado en el proyecto Manglar Vivo, el cual concluyó sus acciones en el 2019, pero que mantiene vivas las relaciones intersectoriales.

### *Carencia y dificultades con la disponibilidad y calidad del agua*

En el país existe carencia de agua para suplir todas las necesidades económicas, so-

ciales y ambientales. Esto se agrava por la ocurrencia de fenómenos naturales (sequías prolongadas, variaciones en el régimen estacional) y otros cambios inducidos por causas antrópicas (intrusión salina, sobreexplotación, contaminación).

Uno de los principales problemas ambientales asociados a las aguas terrestres y que pone en riesgo su futura disponibilidad para el hombre, está dado por su nivel de contaminación, en el que incide significativamente el mal manejo de los residuales sólidos y líquidos los cuáles constituyen factores decisivos en la calidad de las aguas de embalses, arroyos y ríos.

### *Impactos de cambio climático: Tarea Vida*

Nuestro país ha implementado medidas al Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático Tarea Vida, aprobado por el Consejo de Ministro el 25 de abril de 2017, incorporándolo desde entonces en su agenda ambiental. La situación actual obliga a que todos los sectores en ambas provincias, incluyan en sus estrategias y desarrollen de manera efectiva, todas las acciones que permitan una mejor adaptación a los efectos de este grave problema ambiental, minimizando sus impactos.

Anteriormente, en las provincias de Artemisa y Mayabeque, se identificaron diferentes problemas ambientales que afectan la calidad y cantidad de los recursos naturales. A continuación, la tabla 6.5 muestra algunas buenas prácticas ambientales, apoyadas por servidores públicos, en ambas provincias.



A continuación, las figuras 6.6, 6.7, 6.8 y 6.9 ilustran algunas de las prácticas mencionadas en la tabla anterior.

Los servidores públicos de las provincias de Artemisa y Mayabeque pueden valorar las buenas prácticas ambientales



**Figura 6.6-** Buenas prácticas ambientales en el municipio de San Antonio de los Baños, provincia de Artemisa.  
Fuente: Integrantes de la Fundación Ariguanabo y el proyecto Almarío.



**Figura 6.7-** Buenas prácticas ambientales en el municipio de San Cristóbal, provincia de Artemisa.  
Fuente: Sheyla de la C. Hernández Sahada, profesora de la Universidad de Artemisa.

Acciones de limpieza de la costa.  
Siembra de árboles.  
Recogida de materia prima.  
Acciones de capacitación (talleres con diversos grupos poblacionales: niños, ancianos y jóvenes)



**Figura. 6.8-** Buenas prácticas ambientales en Playa Baracoa, municipio de Bauta, provincia de Artemisa.  
Fuente: Ángela Olivera Rodríguez, titular del proyecto Por Nuestro Entorno. Playa Baracoa, 2020.

Vertedero del municipio de Madruga antes y después



Traslado de la paja del central Boris Luis para que su quema no contamine la comunidad.  
Paneles solares para el sistema de riego

**Figura 6.9-** Buenas prácticas ambientales en el municipio de Madruga, provincia de Mayabeque.  
Fuente: Sección Municipal del CITMA de Madruga.

implementadas, a través de su accionar en los territorios y de los impactos positivos alcanzados. Esto se observa claramente en la tabla 6.5 y en las imágenes anteriores. Estos logros deben ser socializados mediante una estrategia de comunicación para lograr un impacto mayor en las diferentes políticas del país.

Con la actualización de la cultura ambiental en los servidores públicos y su sensibilización en la aplicación de buenas prácticas, se puede viabilizar y mejorar la toma de decisiones. Así se promueve la gestión y manejo responsable de los recursos naturales. Todo ello en relación con el Decreto 33, asociado a la política de desarrollo territorial. Igualmente, el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional responde a las estrategias de desarrollo municipales y provinciales. De forma general, las buenas prácticas ambientales promueven la educación ambiental, la gestión del conocimiento, la creatividad, la innovación y la participación entre las diferentes comunidades y los servidores públicos, todo bajo compromisos y actitudes amigables con el entorno.

## Conclusiones

Las buenas prácticas ambientales han sido un tema relevante a nivel internacional. Ellas están asociadas a las pautas, principios, objetivos y concepciones que los Estados logran, mediante el trabajo mancomunado entre los distintos actores sociales, donde los municipios, comunidades o asentamientos tienen un alto protagonismo.

Especialmente en Cuba existe un constructo legal e institucional que organiza, planifica, controla y evalúa el quehacer en el ámbito ambiental del país. Estos son asumidos a partir de la realidad de cada territorio, donde los servidores públicos son los encargados de trabajar mancomunadamente con los ciudadanos, en bien de lograr buenas prácticas ambientales y amigables en la relación naturaleza-sociedad.

En la actualidad resultan oportunas las Estrategias de Desarrollo Municipal, ya que ellas deben agrupar, entre otros criterios, el trabajo ambiental de los municipios. Este aspecto se articula con la Estrategia Ambiental del propio municipio, bajo la sinergia que debe existir para la toma de decisiones, donde las actitudes y el compromiso de los servidores públicos deben estar apegados a las necesidades reales de la población en equilibrio con los recursos o potencialidades que ofrecen las localidades.

En torno al trabajo desplegado en las provincias de Artemisa y Mayabeque se pudo constatar que son múltiples las buenas prácticas ambientales logradas. En ello la intersectorialidad y prioridad de necesidades reales emanadas de los problemas ambientales existentes, han desempeñado un papel fundamental. El éxito ha sido posible mediante los proyectos que se ejecutan, la gestión del conocimiento, el aprovechamiento de los recursos financieros internos y externos, así como el apego a la visión que se trazan los municipios en sus EDM.

**Tabla 6.5- Buenas prácticas ambientales apoyadas por servidores públicos en las provincias de Artemisa y Mayabeque**

Municipio	Buenas prácticas ambientales	Lugar del territorio y productor públicos	Participación de los servidores públicos	¿Qué mejoras hay en los recursos naturales?
<b>PROVINCIA DE ARTEMISA</b>				
Bauta	<p>Acciones de limpieza de la costa. Siembra de plantas. Recogida de materia prima. Acciones de capacitación. Talleres con ancianos, niños y otras personas de la comunidad.</p>	<p>En todos los Consejos Populares del municipio, con énfasis en la zona costera, a través del proyecto de desarrollo local “Por nuestro entorno”, playa Baracoa.</p>	<p>Es un trabajo mancomunado entre todos los sectores de la administración del municipio; por ello hay servidores públicos diversos y se cuenta con la participación ciudadana.</p>	<p>Mejora la biodiversidad, en especial la de la zona costera. Propicia la reducción del consumo de agua potable. Produce oxígeno que purifica el aire, forman suelos fértiles, evitan la erosión, reducen la temperatura a los suelos y regeneran nutrientes a los suelos. Los talleres realizados con niños y ancianos permiten fortalecer o crear conciencia en la comunidad, para el cuidado y protección del medio ambiente, mediante la gestión del conocimiento.</p>
San Antonio de los Baños	<p>Limpieza de basureros en la ribera del sector urbano del río Ariguanabo, en el Día Mundial de los Ríos, 14 de marzo del 2020.</p>	<p>Río Ariguanabo. Fundación Ariguanabo.</p>	<p>La iniciativa se desarrolló bajo el liderazgo de la Fundación Ariguanabo y los integrantes de Almario (proyecto comunitario, sociocultural y ambientalista), donde se articuló con servidores públicos como el CITMA y otros.</p>	<p>Mejora la diversidad biológica, se evita el empobrecimiento de los ecosistemas acuáticos y se aprovecha más el agua potable.</p>
San Cristóbal	<p>Empleo de energía renovable.</p>	<p>Finca San Pedro, productor Amado y Luis Enrique Sahada, Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).</p>	<p>Es un proyecto gubernamental; en él se trabaja mancomunadamente y los servidores públicos tienen la responsabilidad de planificar, controlar y evaluar los diversos impactos.</p>	<p>Fuente de energía renovable, en este caso solar, para el suministro de agua para riego, y la mejora de los suelos para evitar la erosión.</p>
<b>PROVINCIA DE MAYABEQUE</b>				
	<p>Eliminación de especies invasoras (marabú) en los terrenos productivos.</p>	<p>Productor Jorge Félix Hernández, Consejo Popular San Cristóbal 2.</p>	<p>Participación del productor, con el coauspicio de los servidores públicos de la agricultura y el sector forestal.</p>	<p>Proporciona alimento a la comunidad y para el consumo propio, además de eliminar las especies invasoras y evitar la erosión.</p>

(Continúa)

Tabla 6.5- Buenas prácticas ambientales apoyadas por servidores públicos en las provincias de Artemisa y Mayabeque (Continuación)

Municipio	Buenas prácticas ambientales	Lugar del territorio y productor	Participación de los servidores públicos	¿Qué mejoras hay en los recursos naturales?
<b>PROVINCIA DE MAYABEQUE</b>				
Madrugá	Energía piramidal para la elevar las producciones agropecuarias.	Cooperativa de Créditos y Servicios (CCS) Pedro González, en la finca El Álamo, perteneciente al productor Lenier Hernández. CCS Niceto Pérez, en la finca El Pino, en tres casas de posturas con riego microlocalizado, perteneciente al productor Guillermo Morán, Consejo Popular de Pipián.	Existe articulación con diversos servidores públicos, fundamentalmente con el gobierno, mediante la Estrategia de Desarrollo Municipal y el Centro Universitario Municipal (CUM). También se trabaja en sinergia con la coordinadora de objetivos y programas y los especialistas del CITMA, de conjunto con investigadores de la provincia de Matanzas.	Se realiza a partir de los elementos esenciales del agua. Así se desarrolla el trabajo con la energía piramidal y con ello las plantas aprovechan mejor el agua, se mejoran suelos y aumenta la calidad del riego. Se utiliza en el sector porcino y en los cultivos, a través del riego por aspersores. De esta forma se contribuye con el desarrollo local, a partir de la gestión del conocimiento. Los resultados han sido expuestos en diversos talleres y en el Festival de Innovación.
Uso de la energía renovable a través de los paneles solares.	CCS José Ramón Castellanos, finca Santa Mónica, perteneciente al productor Reiner Fundora, Consejo Popular de Aguacate.	Intervienen servidores públicos de diversos niveles (nacionales, provinciales y locales). Se destacan los actores del Proyecto de Sostenibilidad Alimentaria en los Municipios (PROSAM).	Ahorro de energía y aprovechamiento óptimo del agua, gracias al sistema de riego microlocalizado.	
Lombricultura	CCS José Ramón Castellanos, finca Santa Mónica, perteneciente al productor Reiner Fundora, Consejo Popular de Aguacate. CCS Nelson Fernández, finca La Esperanza, perteneciente al productor Rafael Fundora, Consejo Popular Boris Luis Santa Coloma. CCS Niceto Pérez, finca El Pino, perteneciente al productor Guillermo Morán.	Acción múltiple entre los servidores públicos y los productores, con resultados en los proyectos Redes 2, PROSAM y PIAL.	Mejoramiento y conservación de los suelos. Se utiliza en el semiprotegido (casa de tapado). Se aplica la lombricultura en la casa de postura como sustrato y en algunos cultivos, específicamente el cítrico. Los resultados son muy elevados y con calidad, por ello se han logrado exportaciones de productos, como limones y aguacates.	

(Continúa)

**Tabla 6.5- Buenas prácticas ambientales apoyadas por servidores públicos en las provincias de Artemisa y Mayabeque (Continuación)**

Municipio	Buenas prácticas ambientales	Lugar del territorio y productor	Participación de los servidores públicos	¿Qué mejoras hay en los recursos naturales?
<b>PROVINCIA DE MAYABEQUE</b>				
Madruaga	Uso de agromena y materia orgánica en los suelos.	En todas las CCS de los cuatro Consejos Populares del municipio.	Es fundamental el criterio de los investigadores de diferentes centros, quienes actúan como servidores públicos, particularmente: el Instituto de Ciencia Animal (INCA), el Instituto de Suelos, la coordinadora de objetivos y programas, la especialista de suelos y sanidad vegetal y los coordinadores de los proyectos.	Conservación de suelos, a través de capacitaciones y talleres realizados por investigadores del INCA.
Bejucal	Proyecto de conservación de suelos.	CCS Camilo Torres. Finca Loma del Hambre. Consejo Popular. Consejo No. 4 Río Hondo.	Dirección de la Agricultura. INCA.	Es un polígono demostrativo que ha funcionado como aula para la capacitación. Demuestra una agricultura sostenible en tierra de secoano, alomadas y con suelos muy débiles. Se han construido barreras muertas y vivas para evitar la erosión del suelo y favorecer la humedad. Posee una celda fotovoltaica.
Nueva Paz	Manejo de especies de flora amenazadas (vivero).	Consejo Popular Sureste Inglés, en el área protegida Sureste del Inglés.	Unidad de Conservación de la Flora y la Fauna, CITMA. Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF).	Mejora la biodiversidad y protege especies endémicas, en peligro de extinción. Facilita el conocimiento sobre el cuidado del medio ambiente en las entidades y escuelas del territorio.
	Proyecto para la eliminación de especies invasoras	Consejo Popular Sureste Inglés, en el área protegida Sureste del Inglés.	Unidad de Conservación de la Flora y la Fauna, CITMA. Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF).	Elimina las especies exóticas e invasoras.
	Centro de Riesgo.	Ubicado en el centro urbano de Nueva Paz.	Adscrito al Consejo de la Administración Municipal (CAM), con una fuerte intersectorialidad a través del trabajo de los servidores públicos.	Facilita la realización de los Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgos (PVR). Educación ambiental. Gestión del conocimiento.

Fuente: Elaboración propia, a partir de CITMA de Artemisa y Mayabeque (2016) y Asamblea del Poder Popular de Artemisa, Bauta, San Cristóbal, San Antonio de los Baños, Madruga, Jaruco y Nueva Paz (2020).

No obstante, es preciso continuar con el trabajo sistemático para gestar nuevas prácticas ambientales que los servidores públicos puedan socializar. Asimismo, es necesario asumir actitudes y compromisos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia el 2030, de conjunto con el Plan Tarea Vida y la Nueva Agenda Urbana.

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Bauta*. Provincia Artemisa. Cuba.
- Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Jaruco*. Provincia Mayabeque. Cuba.
- Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Madruga*. Provincia Mayabeque. Cuba.
- Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de Nueva Paz*. Provincia Mayabeque. Cuba.
- Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de San Antonio de los Baños*. Provincia Artemisa. Cuba.
- Asamblea Municipal del Poder Popular (2020). *Estrategia de Desarrollo Municipal de San Cristóbal*. Provincia Artemisa. Cuba.
- Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2016). *Compendio de buenas prácticas para el desarrollo local en América Latina*. Recopilación de casos de la *Summer Internacional School* Comunidad y Desarrollo.
- CITMA (2016). *Estrategia Ambiental Artemisa (2016-2020)*. Artemisa. Cuba.
- CITMA (2016). *Estrategia Ambiental Mayabeque (2016-2020)*. Mayabeque. Cuba.
- Comité de Buenas Prácticas Ambientales. (s.f.). *Guía de buenas prácticas ambientales*, 3.
- Comité Español de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). (2016). *Manual de buenas prácticas en conservación de la naturaleza*. Madrid.
- Corredor, C. (2018). *Guía de buenas prácticas ambientales*. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co.pdf>
- ECOoficinas de Quito (2012). *Manual de buenas prácticas ambientales*. Recuperado de <https://gobernanzalocal.wordpress.com>
- Febles, J. y Vega, A. (2016). *Buenos suelos en extinción: La degradación de los suelos ferralíticos rojos en el Occidente de Cuba*. Recuperado de <http://www.revistaccuba.sld.cu>
- Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (WWF) (2014). *WWF Ecuador: 50 años de historia*. Quito.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) (2016). *Estrategia Ambiental Nacional 2016-2020*.

Recuperado de <http://repositorio.geotech.cu>

Rodríguez, L. (2012). *El verdadero concepto de servidor público*. Recuperado de <https://dialnet.urioja.es>

Secretaria de Extensión y Vinculación (2020). *Manual de buenas prácticas ambientales para establecimientos hoteleros, gastronómicos y afines*. Recuperado de <https://aehga.com>2020/06.pdf>



# **DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO MUNICIPAL DE MAYABEQUE: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y TAREA VIDA**

**Aimara Brito Montero**

Profesora Auxiliar del Centro de Estudio para la Gestión del Desarrollo (CEGED),  
Universidad Agraria de La Habana

**Elaine Artigas Pérez**

Profesora Asistente del Centro de Estudio para la Gestión del Desarrollo (CEGED),  
Universidad Agraria de La Habana

**Orquídea Hailyn Abreu González**

Profesora Asistente del Centro de Estudio para la Gestión del Desarrollo (CEGED),  
Universidad Agraria de La Habana

**Darais Báez Fernández**

Profesora Asistente del Centro de Estudio para la Gestión del Desarrollo (CEGED),  
Universidad Agraria de La Habana

**Yoamy Jiménez Fundora**

Especialista del CITMA  
Consejo de la Administración Municipal de Madruga, Mayabeque

**Luis Miguel González Ramos**

Jefe de la Sección Municipal del CITMA  
Consejo de la Administración Municipal de Nueva Paz, Mayabeque

**Miguel Ángel Romero Llerena**

Jefe de la Sección Municipal del CITMA  
Consejo de la Administración Municipal de Madruga, Mayabeque

## **Introducción**

La dimensión ambiental debe estar presente en toda acción de planificación, máxime si de desarrollo local o territorial se trata. En este sentido, todas las instituciones tienen la responsabilidad de actuar tal y como lo establecen las diferentes normas, resoluciones o decretos jurídicos establecidos a diferentes niveles, tanto del entorno nacional como

internacional, ya que el accionar ambiental trasciende los marcos institucionales, pues tiene un carácter multi e interinstitucional.

De igual manera, no en todos los contextos se ejecutan las políticas de la misma forma, ello depende de la realidad ambiental que exista. Para esto es fundamental conocer los principales problemas ambientales, además de las prioridades en torno a los valores

a conservar. También es preciso saber las potencialidades que tiene cada territorio para poder gestionarlas en función de la protección ambiental. Para ello es necesario una planificación a corto, mediano y largo plazo, donde se organice la labor ambientalista, mediante estrategias, proyectos, programas o planes de acciones.

Los estudios que, a lo largo de décadas, se han desarrollado en función del análisis de la dimensión ambiental muestran diferentes enfoques. Estos van desde el carácter social hasta lo económico, sin que en su totalidad se muestre una visión holística o transversal de la dimensión, por la importancia que revierte para la salud del planeta. En Latinoamérica uno de los primeros estudios en torno a la dimensión ambiental fue ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Estas instituciones lideraron el proyecto “Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo: aspectos metodológicos, estudios de caso y cooperación horizontal”. Este tuvo como premisa cinco estudios de casos correspondientes a diversos ecosistemas, entre ellos, la sabana de Bogotá, la presa binacional Salto Grande entre Argentina y Uruguay, la presa Colbrún-Machicura en Chile, la cuenca Guayas en Ecuador y la región de la sierra peruana.

Según Carrizo, Rofman, Torres, Martín y Leyton (1988, p. 7) el proyecto viabilizó:

(...) Estudios conceptuales dirigidos a profundizar los temas de la coyuntura de la crisis y su influencia en la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación, la organización institucional pública, la problemática jurídica, las medidas de protección ambiental, la evaluación del impacto ambiental, la elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural y las bases críticas para la cooperación latinoamericana en el tema.

La relevancia del tema ambiental fue expuesta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, 1992) o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Aquí se aprueba la Agenda 21, que se enfoca hacia el desarrollo sostenible, mediante aspectos sociales, culturales y económicos, además de los concernientes a lo ambiental. Igualmente, promueve la necesidad de que las acciones se realicen desde lo local, donde la articulación entre los diferentes actores posibilite la participación.

Los informes del Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (WWF) visualizan la urgencia de poner en la mira la dimensión ambiental. Al decir de Lambertini (WWF, 2020, p. 1):

- Se necesita con urgencia un profundo cambio cultural y sistémico, que hasta

ahora nuestra civilización no ha conseguido alcanzar: la transición a una sociedad y un sistema económico que valore la naturaleza. Debemos reequilibrar nuestra relación con el planeta para preservar la asombrosa diversidad de vida en la Tierra y permitir una sociedad justa, saludable y próspera para finalmente asegurar nuestra propia supervivencia. (...). La COVID-19 es una clara manifestación de nuestra relación rota con la naturaleza y destaca la profunda interconexión entre la salud de las personas y el planeta.

Esto tiene un gran peso en las acciones que se ejecutan en los territorios. En este sentido, la gestión del conocimiento sobre la transversalidad de la dimensión ambiental tiene que acompañar a todos los procesos de desarrollo que se planifiquen, tanto a nivel local como territorial.

Lo expuesto expresa la importancia de pensar globalmente y actuar localmente. Muestra de ello es la disminución de la biodiversidad a nivel planetario; el análisis de especialistas coloca a la región de Latinoamérica con el número más alto de las pérdidas: -94% (WWF, 2020). Este hecho merece un análisis de las políticas asumidas en el área, en función de su gestión hacia la dimensión ambiental.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el 2030 aprobados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015), muestran la continuidad de los 8 Objetivos

de Desarrollo del Milenio (ODM) del 2000. Estos fueron enfocados mediante una idea unificadora por objetivos y metas. Sin embargo, los ODS tienen como pauta ir a las causas fundamentales de la pobreza, para que el desarrollo llegue a todas las personas como necesidad mundial.

En este propósito los países adoptan políticas, estrategias, proyectos o planes donde en plazos determinados van pautando acciones hacia el 2030. Para ello, Cuba ha realizado su planificación donde entre otras resalta la Tarea Vida como Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático (Consejo de Ministros, 2017). Este plan está conformado por 5 acciones estratégicas y 11 tareas a cumplir en dependencia del contexto, pues está concebida con una jerarquía y alcance superior a las acciones anteriores, ya que fija la dimensión territorial con mayor énfasis.

Tanto los ODS como la Tarea Vida tienen su cumplimiento tácito en los municipios. En este sentido, deben estar presentes en cada acción de planificación que se desarrolle. Por esto, se considera la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) como una herramienta integradora de la gestión del desarrollo que posibilita su concreción de forma explícita. El objetivo central de la presente contribución es exponer la relevancia de la dimensión ambiental en las Estrategias de Desarrollo Municipal de Mayabeque, a través de la contextualización de los ODS y la Tarea Vida. Este ha sido posible, a través de fuentes secundarias como los métodos de análisis

documental y de contenido. Además de las fuentes primarias, como los talleres y grupos de discusión, realizados de manera sistémica entre las secciones de desarrollo municipales y provinciales, con la asesoría de la universidad.

### **Binomio necesario: Gestión ambiental y Estrategia de Desarrollo Municipal**

La EDM, como herramienta de planificación, posibilita un trabajo integrador hacia dentro de los territorios, pues está diseñada para que articule los diversos actores del municipio. Todo esto facilita una proyección hacia el futuro, a partir del trabajo mancomunado y participativo, toda vez que el municipio, según la *Constitución de la República de Cuba* (2019, artículo 168, p. 12):

Es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales. Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

En relación con el municipio y las EDM, estas ya transitan por su tercera actualización desde sus primeros diseños entre el 2011 y 2012. Todo esto ha favorecido una evolución tanto de forma como en contenido donde se estableció a nivel de país la metodología diseñada por (Guzón et al., 2011, 2020), que desde el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) han mantenido un trabajo arduo de conjunto con otros colaboradores, destacándose entre ellos: Centro de Intercambio y Referencia-Iniciativa Comunitaria (CIERIC), Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID) y la Red de Desarrollo Local de la Universidad de La Habana, Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL), Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local (BASAL), el Programa de Innovación Agropecuaria Local (PIAL), entre otros proyectos y centros de estudios a nivel de país.

Al decir de Guzón et al. (2020, p. 10) el objetivo es que el municipio se encamine a:

- Fortalecer su institucionalidad, mediante el desarrollo de estilos y métodos integradores e innovadores, y capacidad para planificar su desarrollo.
- Garantizar los compromisos del territorio con la economía supramunicipal y

en igualdad de prioridad, dinamizar la economía local aprovechando los potenciales productivos y de servicios del sector estatal y no estatal, así como las sinergias que puedan crearse de la acción conjunta entre estos.

- Contribuir a la conformación de un sistema de gestión local que incorpore al sistema de trabajo la perspectiva estratégica que articule lo vertical-sectorial y lo horizontal-territorial, superando la lógica de acciones y proyectos aislados a favor de una visión integral del desarrollo.
- Priorizar la participación y el control popular en todas las etapas del proceso: Diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización.
- Identificar y potenciar los recursos humanos necesarios para el desarrollo del municipio, induciendo la recuperación de oficios y saberes populares.
- Incorporar en la gestión los enfoques transversales de población, equidad y sostenibilidad.
- Aprovechar los resultados de la ciencia y la tecnología y promover la innovación como factores de impulso.

De esta forma se logra con mayor seguridad que las EDM, conjuntamente con los Planes Generales de Ordenamiento Urbano (PGOU), así como el plan y el presupuesto de la economía estén integrados mediante los planes de actualización, ejecución, control y evaluación, ya que son las

principales herramientas de planificación que convergen en el municipio.

En todas ellas está presente la dimensión ambiental; sin embargo, en la EDM se observa un tratamiento sistemático, ya que el propio análisis estratégico ofrece esta posibilidad al contener un espacio particular para lo ambiental. Este hecho visualiza tanto el pasado como el presente del municipio, pues en su caracterización también hay aspectos ambientales. Debido a esto, se demanda el tratamiento constante en las líneas estratégicas, las políticas públicas locales, los programas y los proyectos como temas lógicos en la EDM.

De aquí el pensamiento ineludible de Mateo (2005, p. 29), quien en materia de temas ambientales precisó:

- (...) el propósito de usar una concepción sistémica de la cuestión ambiental se encamina a tratar de disponer de un cuerpo teórico–metodológico que sea holístico, integral, multi dimensional, multiestructural y multireferencial, y que además sea susceptible de promover el encuentro inter y más que todo transdisciplinario.

El propósito de la dimensión ambiental en las EDM puede manifestarse, según Camarara (2006) citado por Cohen y Romano (2019, p. 13), como, “una práctica social y cultural que forma parte de un proceso histórico que transforma la naturaleza y se transforma a sí misma, construyendo un mundo

cualitativamente nuevo de significaciones y valores, apropiando y consolidando su territorio”.

Igualmente, Camacho, Gómez, Puerta y Rico (2019, pp. 10-14) subrayan que:

- La dimensión ambiental es el primer eslabón para garantizar la planificación del desarrollo territorial, el cierre de brechas territoriales, la superación de la pobreza y la consecución del bienestar integral hombre-naturaleza. Adoptar la dimensión ambiental como base de la planificación territorial implica no solo elegir opción de desarrollo que sea acorde con la configuración ambiental, social y económica del territorio y sus diferentes interacciones sino optar por formas y medios de implementación que permitan su cumplimiento, conservando el espíritu con el que fue formulado. Así mismo, se debe tener en cuenta que corresponde a las gobernaciones, distritos y municipios ejecutar un conjunto de normas, programas y recursos dentro de su respectivo territorio, recurriendo para ello a herramientas e instrumentos como planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial en su correspondiente nivel.

En este sentido, la educación para el desarrollo es fundamental y en ello tiene un papel fundamental la gestión del conocimiento, especialmente si de la dimensión ambiental se trata. En relación con esto los

enfoques pedagógicos asumidos deben ser creativos, innovadores y participativos donde la interacción entre los diversos actores se constante. Esto propicia un mejor conocimiento de las potencialidades del entorno para incidir en el desarrollo territorial y las sinergias que traen consigo mediante las relaciones intersectoriales, tal y como lo sustentan (Costamagna y Pérez, 2013).

En este sentido, Díaz-Canel y Delgado (2021, p. 11) insisten en que:

Una gestión de gobierno requiere prever e integrar coherentemente planes, programas de desarrollo y políticas con la participación activa de los miembros de la sociedad. Establecer un modelo de gestión del gobierno con enfoque preventivo, soportado en la ciencia y orientado a la innovación puede contribuir al desarrollo sostenible.

Este hecho tiene sustento, a partir de la política de desarrollo territorial. Igualmente, se ampara en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2011-2016* y la actualización de esta para el período 2016-2021 (PCC, 2017). También, se relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PNDES), la propuesta de visión de la nación, los ejes, los sectores estratégicos (PCC, 2016) y las 16 áreas clave aprobadas recientemente.

En lo referido hasta aquí aparece, de manera transversal, la dimensión ambiental, ya

que en las políticas asumidas a nivel de país hay un compromiso constante para con el medio ambiente. Es por esto que surgen planes como la Tarea Vida y acciones enfocadas a los ODS. Muestra de esta materialización es la ejecución de las EDM, que cuentan con un seguimiento y actualización, en dependencia del contexto municipal, el cual constituye reflejo del nivel provincial y estatal y evidencia la relación multinivel que existe para encauzar el desarrollo.

### **Relevancia de la gestión ambiental en las EDM de Mayabeque: ODS y la Tarea Vida**

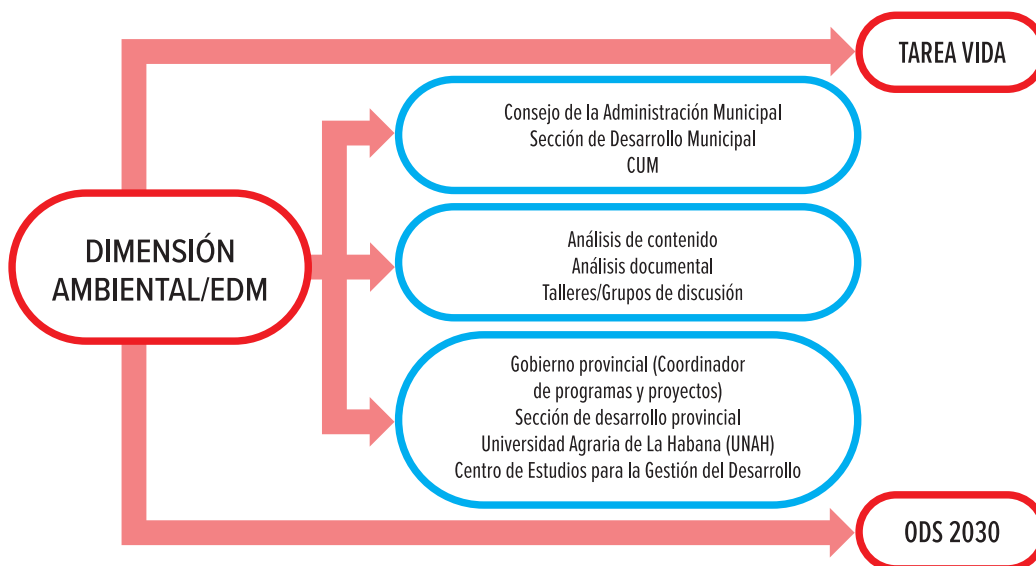
Como provincia, Mayabeque transita hacia un desarrollo que en la actualidad se ajusta a los criterios del experimento diseñado a nivel de país, en el cual fue objeto de estudio de conjunto con la provincia de Artemisa. No obstante, las condiciones naturales, económicas y sociales, así como los talentos humanos han reflejado el criterio contextual, ya que sus potencialidades son diferentes. Sin embargo, esta dinámica no ha limitado el proceso que se desarrolla con respecto a las EDM.

En este sentido, se ha logrado la alianza estratégica, entre gobierno local–universidad–sistema empresarial y presupuestado–comunidad (Ministerio de Economía y Planificación, 2020). Esto ha posibilitado que en la actualidad la provincia de Mayabeque cuente con sus 11 EDM actualizadas. Para el éxito de esta acción ha sido imprescindible que los Centros Universitarios Municipales (CUM) tengan una labor activa, pues son la

expresión de la sede central contextualizada en el municipio. Este hecho ha favorecido el trabajo mancomunado que necesitan las EDM. Para esto se trabajó con el análisis de documentos y de contenido, talleres y grupos de discusión que favorecieron la Investigación-Acción-Participación (IAP), donde las secciones de desarrollo municipales pudieron conformar sus grupos de trabajo. Esta sinergia se refleja en la figura 6.10.

A través de estas relaciones es posible interpretar que la intersectorialidad ha estado presente en el análisis. Así, mediante las diversas experiencias teóricas y prácticas, se ha podido identificar de forma eficiente la importancia de la gestión ambiental en las 11 EDM de la provincia de Mayabeque. El tema de la Tarea Vida y los ODS queda expresado de forma explícita. Por ello es necesario mencionar los 17 ODS:

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza. En todas sus formas en todo el mundo.
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.



**Figura 6.10-** Sinergias de actores en función de la dimensión ambiental en las 11 EDM de Mayabeque  
Fuente: Elaboración propia.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015, p. 16).



Los ODS están alineados con las cinco acciones estratégicas del Plan Tarea Vida:

1. No permitir las construcciones de nuevas viviendas en los asentamientos costeros amenazados que se pronostica su desaparición por inundación permanente y los más vulnerables. Reducir la densidad demográfica en las zonas bajas costeras.
2. Desarrollar concepciones constructivas en la infraestructura, adaptadas a las inundaciones costeras para las zonas bajas.
3. Adaptar las actividades agropecuarias, particularmente las de mayor incidencia en la seguridad alimentaria del país, a los cambios en el uso de la tierra como consecuencia de la elevación del nivel del mar y la sequía.
4. Reducir las áreas de cultivos próximas a las costas o afectadas por la intrusión salina. Diversificar los cultivos, mejorar las condiciones de los suelos, introducir y desarrollar variedades resistentes al nuevo escenario de temperaturas.
5. Planificar en los plazos determinados los procesos de reordenamiento urbano de los asentamientos e infraestructuras amenazadas, en correspondencia con las condiciones económicas del país. Comenzar por medidas de menor costo, como soluciones naturales inducidas (recuperación de

playas, reforestación) (Consejo de Ministros, 2017, p. 4).

También se evidencia una fuerte relación con las tareas planteadas en la Tarea Vida:

1. Identificar y acometer acciones y proyectos de adaptación al cambio climático, de carácter integral y progresivos, necesarios para reducir la vulnerabilidad existente en las 15 zonas identificadas como prioritizadas en el orden de actuación la población amenazada, su seguridad física y alimentaria y el desarrollo del turismo.
2. Implementar las normas jurídicas necesarias (...); así como asegurar su estricto cumplimiento, con particular atención en las medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad del patrimonio construido, priorizando los asentamientos costeros amenazados.
3. Conservar, mantener y recuperar integralmente las playas arenosas del archipiélago cubano, priorizando las urbanizadas de uso turístico y reduciendo la vulnerabilidad estructural del patrimonio construido.
4. Asegurar la disponibilidad y uso eficiente del agua como parte del enfrentamiento a la sequía, a partir de la aplicación de tecnologías para el ahorro y la satisfacción de las demandas locales. Elevar la infraestructura hidráulica y su mantenimiento, así como la introducción de acciones

para la medición de la eficiencia y productividad del agua.

5. Dirigir la reforestación hacia la máxima protección de los suelos y las aguas en cantidad y calidad; así como a la recuperación de los manglares más afectados. Priorizar los embalses, canales y franjas hidrorreguladoras de las cuencas tributarias de las principales bahías y de las costas de la plataforma insular.
6. Detener el deterioro, rehabilitar y conservar los arrecifes de coral en todo el archipiélago, con prioridad en las crestas que bordean la plataforma insular y protegen playas urbanizadas de uso turístico. Evitar la sobrepesca de los peces que favorecen a los corales.
7. Mantener e introducir en los planes de ordenamiento territorial y urbano los resultados científicos del Macroproyecto sobre Peligros y Vulnerabilidad de la zona costera (2050-2100); así como los Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo en el ciclo de reducción de desastres. Emplear esta información como alerta temprana para la toma de decisiones.
8. Implementar y controlar las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático derivadas de las políticas sectoriales en los programas, planes y proyectos vinculados a la seguridad alimentaria, la energía renovable, la eficiencia energética, el ordenamiento territorial y urbano, la pesca, la agropecuaria, la salud, el turismo, la construcción, el transporte, la industria y el manejo integral de los bosques.
9. Fortalecer los sistemas de monitoreo, vigilancia y alerta temprana para evaluar sistemáticamente el estado y calidad de la zona costera, el agua, la sequía, el bosque, la salud humana, animal y vegetal.
10. Priorizar las medidas y acciones para elevar la percepción del riesgo y aumentar el nivel de conocimiento y el grado de participación de toda la población en el enfrentamiento al cambio climático y una cultura que fomente el ahorro del agua.
11. Gestionar y utilizar los recursos financieros internacionales disponibles, tanto los provenientes de fondos climáticos globales y regionales, como los de fuentes bilaterales (Consejo de Ministros, 2017, pp. 5-7).

Estos criterios tienen relevancia explícita en las líneas estratégicas que se establecen en las EDM de los 11 municipios de la provincia Mayabeque. En este sentido, las líneas estratégicas por municipios ascienden a 55, distribuidas de la siguiente manera: en los municipios de Bejucal, San José de las Lajas, Santa Cruz del Norte, Madruga, Nueva Paz, San Nicolás y Güines, cinco líneas para cada uno. En Jaruco y Quivicán, seis líneas respectivamente y en los municipios

de Melena del Sur y Batabanó, cuatro líneas estratégicas para cada uno. En esta totalidad de líneas estratégicas fue posible determinar las regularidades y, como resultado de ello, se obtuvieron nueve líneas. En estas fue posible identificar los ODS, las acciones estratégicas y las tareas relacionadas con el plan nacional Tarea Vida, tal y como se expone en la tabla 6.6.

El análisis realizado, mediante los métodos primarios y secundarios, ha posibilitado un estudio continuado de las realidades en los once municipios de la provincia. En este sentido, se ha asumido que la dimensión

ambiental puede convertirse en un eje transversal, ya que tiene una fuerte influencia para el cumplimiento logístico de las EDM. En ello los municipios de Bejucal, Madruga, Güines y Nueva Paz han sido líderes de la inclusión. También se analiza la posibilidad de que la participación ciudadana, la equidad social, la capacitación, el envejecimiento poblacional, la mujer, la institucionalidad y el género puedan ser asumidos como ejes.

De esta forma, las líneas estratégicas tienen mayor posibilidad de contribuir a las diversas áreas clave que el país propone y que hoy se evidencian, de manera

**Tabla 6.6- Análisis de la relación entre líneas estratégicas de las 11 EDM de la provincia de Mayabeque, con respecto a los ODS y la Tarea Vida**

Líneas estratégicas	ODS 2030	TAREA VIDA	
		Acciones estratégicas	Tareas
Producción, industrialización y comercialización de alimentos locales	1, 2, 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17	2, 3, 4, 5	1, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11
Desarrollo de la infraestructura económica-social para el hábitat	1, 8, 10, 11, 13, 15, 17	1, 2, 3, 4, 5	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11
Identidad, patrimonio y gestión sociocultural comunitaria	4, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	1, 2, 3, 5	1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11
Gestión de recursos naturales, energía y medio ambiente	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	1, 2, 3, 4, 5	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11
Desarrollo turístico	1, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17	1, 2, 5	1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11
Capacitación de los talentos humanos locales mediante la gestión del conocimiento	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	1, 2, 3, 4, 5	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11
Calidad de vida de la población, a partir de la salud y el incremento de la longevidad	3, 2, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 17	1, 2, 3, 4, 5	1, 4, 7, 8, 9, 10, 11
Producción local de materiales de la construcción	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 17	2, 5	1, 7, 8, 9, 10, 11
Logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas	3, 6, 7, 9, 13, 14, 15, 17	1, 2, 3, 4, 5	1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11

Fuente: Elaboración propia.

más explícita, en la provincia, a través de la producción de alimentos, la cual brinda respuesta al Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional. Igualmente, en las rondas de discusión y los debates se han explicado las diversas posibilidades que muestra la provincia en el tema del turismo, que representa una tarea pendiente, a pesar de la posición geográfica, la funcionalidad y los valores patrimoniales existentes en Mayabeque.

Tener identificado cómo tributan los ODS y la Tarea Vida desde las EDM permite que la toma de decisiones sea más precisa. Esto facilita y simplifica la planificación en relación con las políticas, programas y proyectos, como vías para su cumplimiento. En este sentido, la provincia clasifica como una de las zonas que el país prioriza, por ser susceptible a las inundaciones progresivas y totales, además de los peligros hidrometeorológicos y las sequías, temas relacionados con la agricultura y en los cuales la provincia tiene gran responsabilidad, a partir de la demanda de producción de alimentos.

Resulta interesante cómo en cada municipio existe percepción del peligro, de las vulnerabilidades y los riesgos existentes. La cultura asumida por las comunidades permite hoy valorar las condiciones vernáculas, el manejo eficiente que debe tener el dique Sur, la rotación de cultivos en relación con la erosión de los suelos, y el uso de prácticas ecológicas, donde los diferentes centros de investigación realizan aportes para que las producciones tengan la calidad necesaria. Estos son algu-

nos de los resultados que marcan el trabajo mancomunado y que sería imposible, sin tener la dimensión ambiental como centro. En ello desempeña un papel fundamental la gestión del conocimiento en función del desarrollo.

Un ejemplo de buenas prácticas fue el proyecto “Reducción de la vulnerabilidad ambiental a las inundaciones costeras mediante Adaptación Basada en Ecosistema (ABE) en el sur de las provincias de Artemisa y Mayabeque”, llamado también Manglar Vivo (figura 6.11).

Este proyecto desarrolló tres componentes fundamentales: (I) Recuperación del ecosistema de manglar para mejorar la resiliencia de la franja costera y reducir los impactos de las inundaciones costeras; (II) Participación de sectores y comunidades en la planificación de la zona costera y el (III) Fortalecimiento de capacidades institucionales y suministro de información para la efectividad y sostenibilidad de las medidas de adaptación. Estos componentes hicieron posible la articulación entre universidad, gobierno, empresa y comunidad, donde la gestión del conocimiento entre servidores públicos y la población directamente beneficiada del proyecto trabajó mancomunadamente en función de sus EDM. Con todo ello contribuyó a la Tarea Vida y a los ODS (específicamente con el 3, 4, 5, 6, 8, 11, 13, 14, 15 y el 17). Esta mirada apuesta por la equidad, el consumo y las producciones sostenibles, la resiliencia y las ciudades sostenibles (Martín, 2015). Igualmente, posibilita asumir en el futuro próximo la plataforma tecnológica y de diálogo para



**Figura 6.11- Proyecto Manglar Vivo**

Fuente: Elaboración propia, a partir de Díaz (2018) y Guzmán (s.f.).

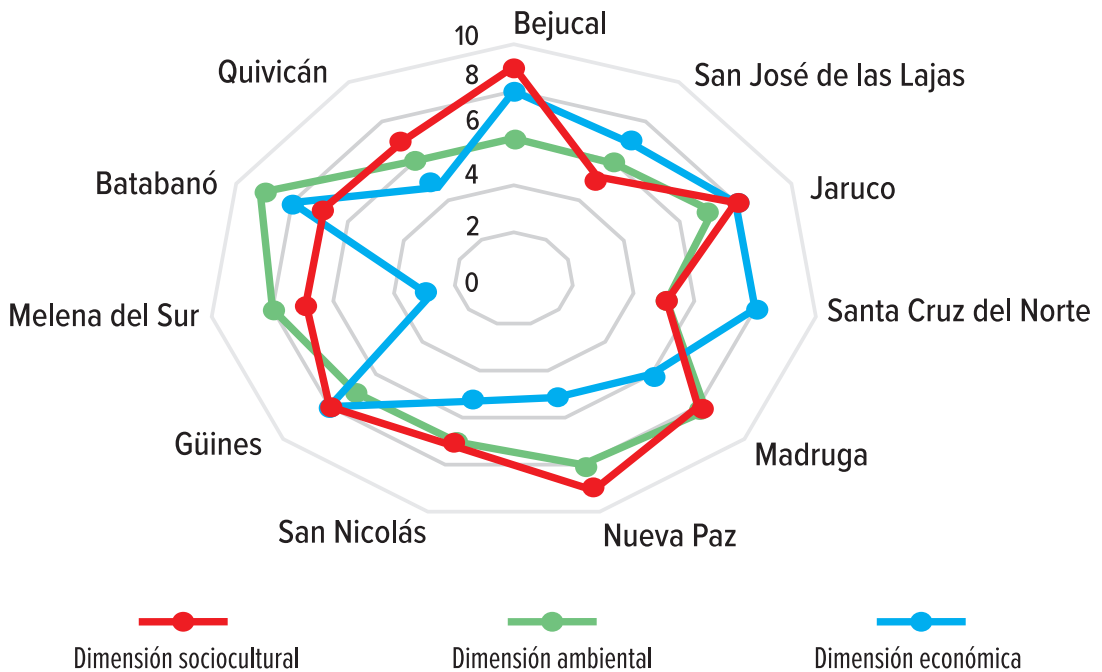
fortalecer el alineamiento entre los ODS y el PNDES (MEP, 2020).

También fue posible analizar la tendencia que muestran las EDM en relación con la dimensión ambiental, sociocultural y económica en los once municipios de la provincia, tema representado en la figura 6.12. Aquí desempeñan un rol fundamental las potencialidades endógenas y las relaciones exógenas que se deben materializar a través de las redes sociales de trabajo para articular sinergias hacia el desarrollo.

Se determinó que, en un rango entre 1 y 10, se favorece la dimensión sociocultural en siete municipios: Bejucal, Jaruco, Madru-

ga, Nueva Paz, San Nicolás, Güines y Quivicán, que lo identifican en rangos entre 7 y 9 (64%). En los cuatro municipios restantes, existe una tendencia del 18% (en Melena del Sur y Batabanó) hacia la dimensión ambiental y de otro 18%, en San José de las Lajas y Santa Cruz del Norte.

A pesar de que existe un equilibrio entre estas últimas dimensiones, la realidad muestra que la dimensión ambiental se observa en seis municipios, mientras la económica sobresale en cinco municipios. A partir de estos resultados es posible planificar acciones futuras en función de la sostenibilidad de programas, políticas y proyectos, donde



**Figura 6.12-** Tendencias que muestran las dimensiones ambientales, socioculturales y económicas en las 11 EDM de Mayabeque. Fuente: Elaboración propia.

el tema ambiental esté presente a partir acciones explícitas en función de los ODS y la Tarea Vida.

### Conclusiones

La dimensión ambiental tiene relevancia en la provincia de Mayabeque y ello está reflejado en las EDM. En este sentido, existe una respuesta pertinente hacia los resultados esperados en relación con los ODS y la Tarea Vida, mediante sus acciones estratégicas y tareas puntuales, ya que la provincia los identifica en sus líneas estratégicas. Este hecho determina la posibilidad de orientar la dimensión ambiental como un eje transversal de las EDM, para contribuir, de manera más eficiente, con las políticas, programas y proyectos presentes y

futuros. Con todo ello se logra la tendencia ambiental sostenible, imprescindible en la planificación de la política de desarrollo territorial orientada.

### Referencias bibliográficas

- Camacho, A., Gómez, H., Puerta, V. y Rico, J. (2019). *Orientaciones para la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo territorial (2020-2023)*. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Carrizo, J., Rofman, A., Torres, S., Martín, J. y Leyton, J. (1988). *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano (GEL).

- Cohen, C. y Romano, S.A. (2019). *Desarrollo territorial: Un análisis teórico desde el turismo*. Córdoba: Universidad Nacional de Villa María.
- CNUMAD (1992). *Cumbre de la Tierra*. Río de Janeiro.
- Ministerio de Economía y Planificación (2020). *Propuesta de política para impulsar el desarrollo territorial*. La Habana.
- Consejo de Ministros (2017). *Tarea Vida. Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático*. La Habana.
- Costamagna, P. y Pérez, R. (2013). *Un enfoque pedagógico para el desarrollo territorial: su relación con los espacios de formaciones (formales y no formales)*. Buenos Aires: Programa ConectaDEL.
- Díaz, J. (2018). *Reducción de la vulnerabilidad ambiental a las inundaciones costeras mediante Adaptación Basada en Ecosistema (ABE) en el sur de las provincias de Artemisa y Mayabeque*. II Encuentro Científico Nacional de Educación Ambiental y Desarrollo Sostenible [presentación en diapositivas].
- Díaz-Canel, M. y Delgado, M. (2021). *Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del Modelo*. *Universidad y Sociedad*, 13(1), 6-16.
- Guzmán, J.M. (s.f.). *Reducción de la vulnerabilidad ambiental a las inundaciones costeras mediante Adaptación Basada en Ecosistema (ABE) en el sur de las provincias de Artemisa y Mayabeque*. Instituto de Ecología y Sistemática [presentación en diapositivas].
- Guzón, A. et al. (2011). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: Editorial Caminos.
- Guzón, A. et al. (2020). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*. La Habana: CEDEL.
- Martín, P. (2015). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Nuevo paradigma e implicaciones en la elaboración del UNDAF*. Oficina Regional del PNUMA [presentación en diapositivas].
- Mateo, J.M. (2005). *La cuestión ambiental desde una visión sistémica. Ideas ambientales*. Fortaleza.
- Ministerio de Economía y Planificación (2020). *Indicaciones metodológicas para la elaboración del Plan 2021*. La Habana.
- Ministerio de Economía y Planificación (2020). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030* [presentación en diapositivas].
- Ministerio de Justicia (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Editorial Legis.
- Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (2020). *Informe Planeta Vivo 2020: Revertir la curva de la pérdida de biodiversidad*. Gland: Editorial WWF.

Organización de las Naciones Unidas (2015). *Proyecto de documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015*. Nueva York: ONU.

Partido Comunista de Cuba (2016). *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: Propuesta de visión de la*

*nación, ejes y sectores estratégicos*. La Habana.

Partido Comunista de Cuba (2017). *Actualización de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 aprobados en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba*.



Curso 7

**INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN  
PARA SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS**



# ENFOQUES DE COMUNICACIÓN DIALÓGICA HACIA EL DESARROLLO

Sandraliz Rafoso Pomar

Aspirante a Investigadora del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Mireya Valera Hernández

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

## Introducción

En la actualidad la comunicación, a veces, se torna una tarea difícil. No siempre depende del grado de conocimiento o información que se tenga sobre el tema, sino que en ello inciden otros factores, como el interés o motivación de quien escucha o el nivel de tolerancia ante los criterios diferentes.

Para que fluya el diálogo entre ambas partes se necesita respeto, tolerancia, escucha y humildad. Reconocer que cada persona tiene saberes y aprendizajes, es un primer paso para estrechar los lazos de interacción con cualquier público.

Es decir, las pautas o normas de conducta para desarrollar un diálogo exitoso requieren de interés mutuo y, por supuesto, de la voluntad de querer llegar a un entendimiento. Por ello en el desarrollo local debe primar, entre cada uno de sus actores, la disposición de ser empático e incluyente; sin obviar un profundo conocimiento del tema que se va a tratar para lograr las transformaciones locales en beneficio de la comunidad.

En el presente texto se abordan aspectos teóricos y conceptuales sobre la comunicación dialógica, desde las posturas de

diversos autores, para entender cómo este tipo de comunicación es utilizada como instrumento indispensable en la comunidad. Se realiza una revisión bibliográfica, se mencionan algunos antecedentes y enfoques sobre el tema y se presentan conclusiones.

## Desarrollo

Analizar y exponer las diferentes concepciones de la comunicación dialógica en la actualidad es fundamental para comprender cómo este tema se ha ido tejiendo, desde diferentes miradas y paradigmas. Estas experiencias, desde la articulación teórico-práctica, aportan valiosas maneras de ser y hacer en espacios locales o nacionales. Donde las comunidades interactúan con códigos formales e informales. En un contexto donde la retroalimentación de unos con otros, genera resultados de gran beneficio para impulsar cambios en los municipios.

## Comunicación dialógica. Algunas definiciones

En la contemporaneidad, el proceso de “la comunicación no es un eje que camina solo,

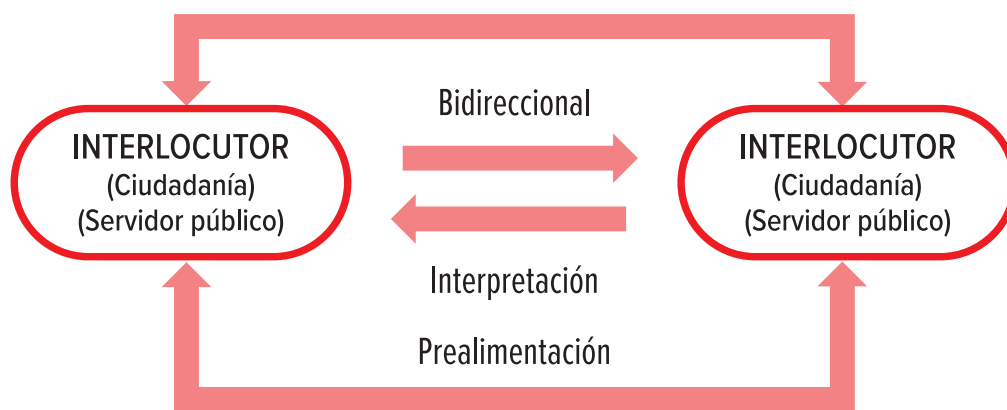
es parte sustantiva del entramado que se construye entre la gente porque favorece las relaciones humanas y el intercambio de información, de conocimientos, de experiencias” (Roselló, Lezcano y Menéndez, 2017, p. 102). Este paradigma no transmisivo responde a una concepción más democrática, en la cual el rol fundamental lo tiene el sujeto; y donde la comunicación constituye eje central de las relaciones. De este modo:

La comunicación dialógica se caracteriza por la interacción directa entre los hablantes, por lo tanto, su elaboración depende de todos los interlocutores que participan en el proceso comunicativo. Es por ello que se le considera un discurso eminentemente colaborativo. En estos tipos de discursos se pueden distinguir dos niveles: uno estructural (la toma de turnos) y uno de contenido (el manejo del tópico) (Universidad de Antofagasta, 2010, p. 1).

Lo relevante de este paradigma es que se sustituye el destinatario, en su rol pasivo, por un interlocutor activo, implicado, comprometido y con el derecho de decidir sobre sí, de protagonizar el crecimiento del grupo, la organización, la institución o la comunidad a la que pertenece (figura 7.1).

De acuerdo con Portal (2003, p. 75):

Aquí se produce una inversión de los componentes que integran el esquema clásico (emisor–mensaje–receptor). De esta manera, el destinatario se sitúa al inicio y al final del proceso. Al inicio, como fuente activa de información y emisión de productos comunicativos y, al final, como receptor creativo, protagonista de un proceso transformador. Así el contenido de los eventos comunicativos experimentará un cambio básico porque nace del conocimiento de la realidad, de los intereses y necesidades de la comunidad. Esto garantiza que sean temas de interés ciudadano; por tanto,



**Figura 7.1-** Elementos de la comunicación dialógica.  
Fuente: Elaboración propia.

su incidencia en el proceso transformador será real.

La figura 7.2 analiza un conjunto de rasgos propios de la comunicación dialógica.

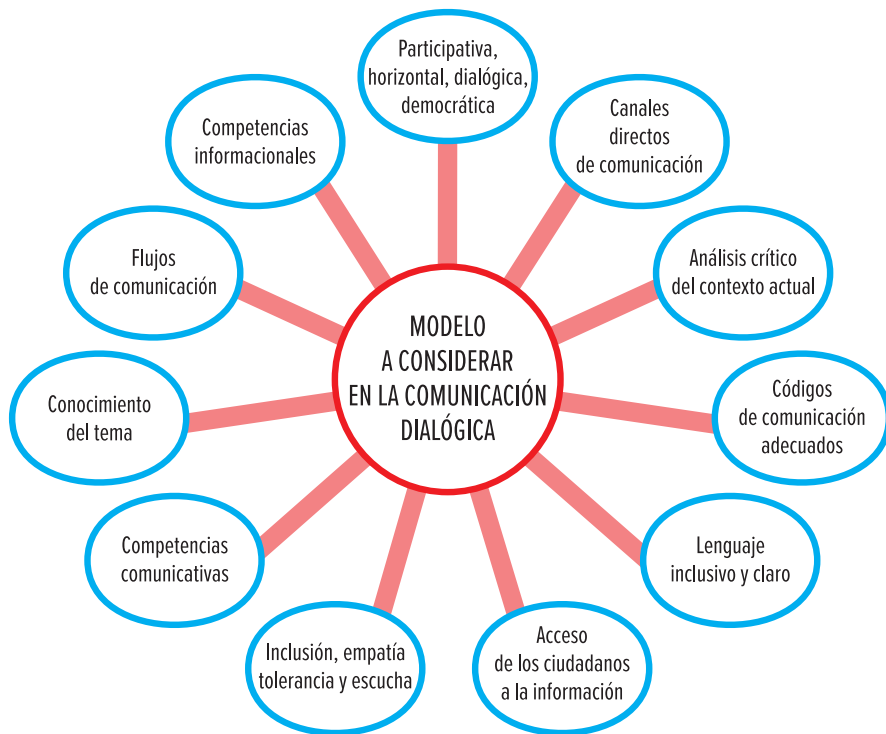
Beltrán (2007, p. 85) define la comunicación como “el proceso de interacción social democrática, por el cual los seres humanos comparten voluntariamente experiencias bajo condiciones libres e igualitarias de acceso, diálogo y participación”. Este autor subraya que el modelo de comunicación horizontal propicia:

- Acceso
- Diálogo
- Participación

- Comunicadores
- Derecho a la comunicación
- Necesidad de comunicación
- Recursos de comunicación
- Libertad
- Igualitarismo
- Influencia

Por su parte, Kaplún (2016), siguiendo esta idea, puntualiza en los múltiples rasgos de la comunicación democrática: dialógica, comunitaria, horizontal, participativa y al servicio de las mayorías.

El mismo autor señala que la verdadera comunicación no está dada por un emisor que habla y un receptor que escucha, sino por dos o más seres o comunidades



**Figura 7.2-** Esquema de comunicación dialógica. Características fundamentales. Fuente: Elaboración propia.

humanas que intercambian y comparten experiencias, conocimientos, sentimientos, aunque sea a distancia, a través de medios artificiales.

En este sentido, Martín (2014, p. 98) subraya que:

- Desde la reconfiguración de las culturas tradicionales, la comunicación e interacción de las comunidades indígenas, campesinas o negras con las otras culturas de cada país y del mundo se intensifican; a su vez, desde dentro de esas comunidades, esos procesos de comunicación son percibidos como otra forma de amenaza a la supervivencia de sus culturas.

En el ámbito de Latinoamérica debe hacerse una mención especial a Paulo Freire, quien fundamentó una propuesta pedagógica basada en el diálogo. En su obra *Pedagogía del oprimido* (2003) “realiza algunas consideraciones en torno a la esencia del diálogo, valorado como un fenómeno humano, relacional, en el que se revela la palabra verdadera en su doble dimensión de acción y reflexión, palabra con la cual los hombres y mujeres transforman el mundo” (Freire, 2003 citado en Pons y González, 2018, p. 7).

Esta pedagogía tiene como base la dimensión humana de la educación como práctica de la libertad:

- No enseña a repetir palabras ni se restringe a desarrollar la capacidad de

pensarlas, según las exigencias lógicas del discurso abstracto; simplemente coloca al alfabetizado en condiciones de poder replantearse críticamente las palabras de su mundo, para, en la oportunidad debida, saber y poder decir su palabra. El método de concienciación rehace críticamente ese proceso dialéctico de historización (Freire, s.f., p. 13.).

De hecho, en la obra de este autor adquiere una gran importancia la praxis, que es reflexión y acción de los hombres sobre el mundo para transformarlo. Sin ella es imposible la superación de la contradicción opresor-oprimido (Freire, s.f.).

Esta propuesta está vinculada a la filosofía y práctica de la llamada comunicación popular, que ampara esos significados horizontales, defiende la concepción no dominadora de la comunicación y la aterriza en los hogares, en las aulas, en los centros de trabajo, en los barrios. Es un tipo de comunicación liberadora porque comparte los principios de la concepción y metodología de la educación popular; dialógica, porque entiende el acto comunicativo más allá del mero ejercicio de emisión-mensaje-recepción-retroalimentación, para defenderlo como espacio de aprendizaje conjunto sustentado en el respeto a la diferencia de criterios (Méndez et al., 2017).

De este modo, se destacan experiencias de Investigación-Acción-Participación como las expuestas por Latorre (2007), cuya pro-

puesta fundamentada en la comunicación dialógica integra los valores y procesos del aprendizaje cooperativo y dialógico, en un nuevo modelo educativo que articula los valores de ambos; además, se apoya en la concepción dialógica de Freire (1978) y en los planteamientos de Habermas (1999).

Precisamente “solo participando, involucrándose, investigando, haciéndose preguntas y buscando respuestas, problematizando y problematizándose, se llega realmente al conocimiento, se aprende de verdad lo que se vive, lo que se recrea, lo que se reinventa y no lo que simplemente se lee y se escucha” (Kaplún, 2016, p. 51).

Otros autores subrayan algunas cuestiones que también deben tenerse en cuenta, entre ellas:

- Si el otro no ve en nosotros a alguien capaz de escuchar, de interesarse por sus cosas, alguien que vive también muchas cosas parecidas a las suyas, no se ganará la confianza básica que haga posible el diálogo (García, Kaplún y Moreira, 2004, p. 32).
- La necesidad de la formación de una conciencia ciudadana y una cultura política que ponga a los sujetos en posición de cooperación para el diálogo y no de búsqueda apresurada de consensos, al tiempo que los provea de los conocimientos necesarios para discutir, del modo más abierto y horizontal, los asuntos esenciales (Cárdenas y Tabares, 2018, p. 202).

- Poner el énfasis en el diálogo, en el intercambio, en la interacción de los participantes, no significa prescindir de la información. Ni equivale a afirmar que todo, absolutamente todo, ha de salir del autodescubrimiento del grupo (Kaplún, 2016, p. 53).
- Existen barreras culturales en la comunicación y son un fenómeno presente en el cotidiano de las organizaciones, comunidades y proyectos sociales que tienen una influencia visible en el comportamiento de estas, por ejemplo, en la forma en que interactúan (Chibás, 2018, p. 40).

Evidentemente no se puede dar por hecho nada, cuando no se ha logrado entender la realidad del otro y las diversas representaciones sociales que forman parte de su vida cotidiana. Carecer de esa mirada evidencia poca sensibilidad respecto a los diferentes públicos con los que hay que interactuar. En este proceso surgen preguntas, como ¿a qué desarrollo se aspira si no se tiene percepción sobre los diferentes grupos en situación de vulnerabilidad social?, ¿se tienen en cuenta sus necesidades, para crear condiciones donde puedan acceder a los espacios de construcción colectiva?

Para construir una sociedad equitativa hay que tener voluntad política y expresarla con concepciones y estilos comunicativos democratizadores, horizontales, plurales, que reflejen la diversidad de nuestras comunidades; para ello muchas personas tienen

que emprender el camino de desaprender y apropiarse de competencias comunicacionales, informacionales y colaborativas que les propicien interactuar y comprender que las transformaciones de su entorno se logran con la participación de todas las personas de la localidad.

Otro aporte revelador es el del investigador Alsina (2001), quien realiza un análisis desde las perspectivas de las teorías de la comunicación y muestra la perspectiva interpretativa, de la Escuela de Palo Alto. En ella se rompe con la idea de la comunicación como transmisión de un mensaje de un emisor a un receptor (tal y como planteaba la teoría matemática de la comunicación y el funcionalismo). En este nuevo enfoque la comunicación es un proceso creativo en el que participan múltiples mensajes: Los gestos, las palabras, la mirada, el espacio, etc. La Escuela de Palo Alto logra una aproximación interaccionista a la cultura.

Desde otro ángulo, Rizo (2011) analiza la comunicación desde el enfoque psicosocial y la concibe como un término incluyente, que abarca todo contacto o interacción entre sujetos; “toda conducta humana se basa en la comunicación, por lo que es imposible la socialización del hombre sin comunicación” (Rizo, 2011, p. 3).

En el contexto nacional sobresale la investigación de Vidal (2017, p. 9), quien enfatiza que:

Existe un área muy importante de la comunicación que se identifica como comunica-

ción para el desarrollo y que proviene de aquellas reflexiones y prácticas que antes denominábamos comunicación educativa y comunitaria. Este subcampo de las ciencias de la comunicación tiene gran importancia en la actualidad, ya que se ocupa de un espacio privilegiado para el desarrollo sostenible: el espacio local. Además, es un área que, como ninguna otra, ha asumido el modelo comunicacional basado en el diálogo y ha promovido una genuina participación social.

Este autor identifica tres actitudes básicas que favorecen la comunicación o, por el contrario, la obstaculizan, si no se logran:

- *Aceptación o tolerancia.* Estar abierto al otro, aceptar las diferencias.
- *Empatía.* Capacidad de ponerse en el punto de vista del otro. ¿por qué dice lo que dice o por qué no comparte mi punto de vista?
- *Congruencia.* Consecuencia de lo que decimos, honestidad, claridad de propósitos.

Portal (2003, p. 85) refuerza que

esto implica un proceso de aprendizaje en el desarrollo de una cultura del diálogo y la reflexión que permita el respeto a la diversidad, a la diferencia y no asuma a la comunidad como un receptor–consumidor pasivo. La participación, concebida sobre estos presupuestos, llevará a que



los ciudadanos sepan por qué y para qué es importante y decisiva su presencia y actuar consciente; sepan que la participación es un derecho, pero también un deber. Sin ambos requisitos, serán nulos los resultados.

En síntesis, los diferentes enfoques presentados coinciden en que la comunicación debe ser bidireccional, horizontal, democrática y participativa, para lograr ese desarrollo que tanto se desea. Sin embargo, el enfoque que se considera más cercano para construir ese desarrollo local cubano, es el de la concepción y metodología de educación popular, la cual privilegia en su conceptualización una comunicación efectiva, inclusiva y emancipadora. Es decir, “el diálogo propicia la edificación de la dignidad del pueblo” (Yáñez, 2007, p. 60). De esta manera concibe que todas las voces sean escuchadas, tomadas en cuenta y que se involucren en la construcción de su propia realidad desde una conciencia crítica.

## Conclusiones

La comunicación dialógica constituye un elemento fundamental para la transformación social de cualquier localidad. Las investigaciones revisadas presentan diferentes puntos de vista, útiles para comprender el tema como eje esencial del cambio, en cualquier contexto local, nacional e internacional.

Se deben crear condiciones para que los servidores públicos logren las habilidades comunicativas necesarias para interactuar con

la ciudadanía, la cual tiene necesidades y demandas crecientes, en un escenario local completamente diferente al de ayer e influenciado también por otras culturas foráneas.

En el microespacio se debe iniciar el diálogo horizontal; y a su vez, se debe favorecer la construcción colectiva de ideas. Entender esta realidad es una condición imprescindible para alcanzar el tan anhelado desarrollo local.

## Referencias bibliográficas

- Armenta, J. (2007). El grupo como espacio de crecimiento y encuentro: una perspectiva dialógica centrada en la persona. *Revista Mexicana de Psicología Humanista y Desarrollo Humano Prometeo*, 50. Recuperado de [http://bibliotecaparalapersona-epimeleia.com/greenstone/collect/ecritos2/import/ArmentaJ\\_El\\_grupo\\_como\\_espacio\\_de\\_crecimiento\\_y\\_encuentro.pdf](http://bibliotecaparalapersona-epimeleia.com/greenstone/collect/ecritos2/import/ArmentaJ_El_grupo_como_espacio_de_crecimiento_y_encuentro.pdf)
- Beltrán, R. (2007). Un adiós a Aristóteles: la comunicación horizontal. *Punto Cero*, 12(15), 69-92.
- Cárdenas, O. y Tabares, L.M. (2018). La comunicación y la información en la administración pública. *Administración pública: Conceptos y realidades*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 188-216.
- Chibás, F. (2018). *Estrategias y métodos de creatividad e innovación. Educación, ética y barreras culturales en la comunicación de la era poshumana*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

- Freire, P. (2002). *Pedagogía de la esperanza. Un reencuentro con la Pedagogía del oprimido*. México D.F.: Editorial Siglo xxi. Recuperado de [https://books.google.com/cu/books?hl=es&lr=&id=0Ge5i5SgiGoQC&oi=fnd&pg=PR1&dq=info:QCk02Xwih0wj:scholar.google.com/&ots=OTXUAmqul-&sig=-q8I2HzXZyTQ9GzDWKz-5L2w2xzU&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=true](https://books.google.com/cu/books?hl=es&lr=&id=0Ge5i5SgiGoQC&oi=fnd&pg=PR1&dq=info:QCk02Xwih0wj:scholar.google.com/&ots=OTXUAmqul-&sig=-q8I2HzXZyTQ9GzDWKz-5L2w2xzU&redir_esc=y#v=onepage&q&f=true)
- Freire, P. (s.f.). *Pedagogía del oprimido*. Recuperado de <http://www.servicioskoinonia.org/biblioteca/general/FreirePedagogiadeloOprimido.pdf>
- García, A., Kaplún, G. y Moreira, R. (2004). Las dificultades de la comunicación dialógica. *Comunicación y educación popular. Selección de lecturas*. La Habana: Editorial Caminos, 31-36.
- Gómez, J.C. (2019). La comunicación dialógica: una reflexión en torno a la educación para la paz. *Revista Cambios y Permanencias*, 10(2), 194-217.
- Kaplún, M. (2016). *Una pedagogía de la comunicación: el comunicador popular*. La Habana: Editorial Caminos.
- Latorre, A. (2007). *La Investigación-Acción. Conocer y cambiar la práctica educativa*. Barcelona: Editorial Graó.
- Martín, J. (2014). Medios y culturas en el espacio latinoamericano. *Revista Iberoamericana*, 2(6), 89-106. DOI: <https://doi.org/10.18441/ibam.2.2002.6.89-106>
- Menéndez, Y. et al. (2017). *Comunicación e información estratégica en gobiernos locales*. La Habana: Editorial UH.
- Pons, N. y González, Y. (2018). Habilidades comunicativas dialógicas para la formación en responsabilidad social universitaria. *Revista Cubana de Educación Superior*, 3, 180-194.
- Portal, R. (2003). *Por los caminos de la utopía. Un estudio de las prácticas comunicativas de los Talleres de Transformación Integral del Barrio en la Ciudad de La Habana* [tesis de doctorado en Ciencias de la Comunicación]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Rizo, M. (2011). Psicología social y comunicación. *Portal de la Comunicación InCom-UAB: El portal de los estudios de comunicación: Lecciones del Portal*. Recuperado de [http://portalcomunicacion.com/lecciones\\_det.asp?lng=esp&id=25](http://portalcomunicacion.com/lecciones_det.asp?lng=esp&id=25)
- Rodrigo, M. (2001). *Teorías de la comunicación: ámbitos, métodos y perspectivas*. Valencia: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Rodríguez, Y. (2020). La dimensión informacional de la administración pública para la gobernanza y el gobierno “electrónico” y “abierto”. *Revista Cubana de Información y Comunicación Alcance*, 9(2), 95-125.
- Roselló, T., Lezcano, Y. y Menéndez, Y. (2017). Comunicación popular en Cuba: desafío de pronunciar el socialismo. *Información, comunicación y cambio de mentalidad. Nuevas agendas para un nuevo desarrollo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 93-106.
- Universidad de Antofagasta (2010). *Comunicación dialógica*. Recuperado de

<https://es.scribd.com/doc/33683783/Comunicacion-Dialogica>

Vidal, J.R. y Alejandro, M. (2004). *Comunicación y educación popular. Selección de lecturas*. La Habana: Editorial: Caminos.

Vidal, J.R. (2017). Información y comunicación para hacer sostenible el desarrollo.

*Información, comunicación y cambio de mentalidad. Nuevas agendas para un nuevo desarrollo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 9-18.

Yáñez, J.C. (2007). *Paulo Freire: praxis de la utopía y la esperanza*. Colima: Universidad de Colima.

# COMPETENCIAS INFORMACIONALES PARA SERVIDORES PÚBLICOS: UNA APROXIMACIÓN\*

Naydelín Sánchez Ortega

Profesora Asistente del Centro de Estudios para la Gestión del Desarrollo,  
Universidad Agraria de La Habana

Sandraliz Rafoso Pomar

Aspirante a Investigadora del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Mireya Valera Hernández

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

## Introducción

La dinámica del mundo contemporáneo es cambiante. Las habilidades, maneras de ser y hacer que, hace algunos años, permitían solucionar asuntos internos (sociales, administrativos, económicos y políticos) de una localidad, ahora necesitan de otras competencias para poder lidiar con entornos complejos que afectan lo local y lo territorial. En este sentido, lo esencial es no percibirse ajeno a estos acontecimientos; apropiarse de conocimiento útil, relevante y pertinente contribuirá a desarrollar acciones que permitan desenvolvernos de forma independiente en este contexto. La autonomía del municipio es indispensable para defender y conducir la estrategia económica y social en los territorios, lo que contribuye a la consecución de las metas del Plan Nacional de Desarrollo Económico

y Social hasta el 2030 (PNDES) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Según Díaz-Canel y Delgado (2021, p. 13):

El desarrollo local es un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores del territorio y los diferentes niveles de dirección, que se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo.

Este proceso se logra con una adecuada administración pública, que gestione todos los recursos en función de la calidad de vida de los ciudadanos. En el contexto actual la información constituye un recurso estratégico en el ámbito social, cultural, económico y político; su eficiente uso y manejo contribuye al desarrollo de la sociedad. Una sociedad de la información y el conocimiento caracterizada por la sobreabundancia de fuentes de

\* Ponencia presentada en el Evento Internacional de Ciencia e Innovación Tecnológica INNOVACOM 2021, Las Tunas, Cuba.

información y en la que nuestras decisiones, nuestra forma de solucionar problemas o las actividades que desempeñamos se fundamentan en un uso consciente y crítico de este recurso. En este marco urge que el individuo se dote de diversas herramientas y habilidades. Se trata de desarrollar competencias informacionales, presentes en todas las fases del ciclo informacional, y que atiendan también a los procedimientos mediante los cuales producimos nueva información y la introducimos en la cadena, compartiéndola y difundiéndola para que sea accesible al resto de la comunidad (Cuesta, 2019).

Para la administración pública resulta vital disponer de información veraz y oportuna. La gestión de información constituye, entonces, un proceso estratégico en este ámbito. No obstante, poseer este recurso no garantiza el éxito, se necesitan determinadas destrezas para facilitar su uso.

Los servidores públicos deben tener una serie de habilidades, actitudes, prácticas y valores para el desempeño de sus funciones. Dentro de estas son fundamentales las relacionadas con la infocomunicación, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la ética. Este texto se propone realizar una propuesta de competencias informacionales para los servidores públicos, a partir de las experiencias y realidades de Cuba.

El estudio que se presenta constituye una primera aproximación al tema. En él se analizan los referentes teórico-conceptuales relacionados con las competencias

informacionales, enfocando el ámbito de la administración pública en el contexto cubano. Se realiza una revisión bibliográfica y se precisan las consideraciones teóricas relevantes para la investigación.

### **En torno a las competencias**

La sociedad actual exige que las personas adquieran y desarrollen habilidades y actitudes en diferentes ámbitos que les permitan enfrentar los cambios que acontecen; se trata de un proceso de aprendizaje continuo que se configura a partir de las necesidades del contexto.

La competencia es la capacidad de movilizar y aplicar correctamente, en un entorno (laboral) determinado, recursos para producir un resultado definido. Incluye no solo conocimientos y habilidades para hacer el trabajo (saber hacer), sino también actitudes; es decir, valores y rasgos personales vinculados a su buen desempeño (querer hacer). Las competencias consisten en la puesta en práctica, de forma combinada, integrada; en un contexto determinado; de todos los recursos (habilidades, conocimientos y actitudes) para la resolución de problemas y situaciones diversas, de forma exitosa (Sánchez, 2010). Tienen un enfoque holístico, sinérgico, sistémico y dinámico, moldeadas por las exigencias del contexto en el que se desarrollan.

El tema de las competencias ha sido abordado en el ámbito de la Educación Superior, en el contexto organizacional, empresarial y laboral. La gestión de los recursos humanos

está determinada por las competencias que estos poseen.

Hay una tendencia en la Educación Superior hacia el enfoque por competencias, a partir de elementos del contexto social y del entorno educativo contemporáneo que generan desafíos y llevan a replantear muchos de los presupuestos establecidos. Es evidente, según (Bozu y Canto, 2009, p. 25):

La necesidad de formar personas que puedan ser capaces de seleccionar, actualizar y utilizar el conocimiento en un contexto específico, que sean capaces de aprender en diferentes contextos y modalidades, a lo largo de toda la vida, y que puedan entender el potencial de lo que van aprendiendo para que puedan adaptar el conocimiento a situaciones nuevas.

Siguiendo esta idea se plantea que “esta perspectiva educativa no se limita al conjunto de conocimientos o habilidades requeridas para desempeñarse adecuadamente en un determinado contexto, ni a la simple ejecución de tareas, sino que también involucra una combinación de atributos con respecto al saber, saber hacer, saber estar y saber ser (Proyecto Tuning, 2003 citado en Crispín, Gómez, Ramírez y Ulloa, 2012, p. 11).

Se trata de contar con personas competentes, con una formación integral, que logren desenvolverse adecuadamente ante los problemas y demandas sociales. Bien lo afirman Núñez y Pérez (2018, p. 18), “no hay desarrollo sin personas preparadas. A cualquier nivel (lo-

cal, territorial, nacional), es inimaginable hoy el desarrollo sin capacidades de conocimiento, ciencia, tecnología e innovación”. Estos autores ratifican que una condición imprescindible para que las personas actúen como agentes es que tengan capacidades para hacerlo y una fuente importante de estas proviene de la educación y el conocimiento.

Debido a la agilidad con que van los procesos de cambios en todas las esferas, las competencias requeridas para un mejor desempeño en el ámbito organizacional también irán cambiando, por lo que se necesitan procesos de enseñanza-aprendizaje de competencias en constante evolución que vayan a la par de estos cambios (Gorgoy, 2020). Es necesario que las personas adquieran nuevas competencias en función de las exigencias de los nuevos contextos y dinámicas; no se trata de acumular conocimientos, sino de saber aplicarlos creando estrategias y desarrollando sus potencialidades para un mejor desempeño ante las problemáticas actuales.

### **Competencias informacionales: Hacia una definición**

Cada tarea requiere competencias específicas; no obstante, puede afirmarse que las competencias informacionales son transversales a todos los procesos y todas las disciplinas. La *American Association of School Libraries* (ALA) (1998) la define como “la habilidad de reconocer una necesidad de información y la capacidad de identificar, localizar, evaluar, organizar, comunicar y utilizar

la información de forma efectiva, tanto para la resolución de problemas como para el aprendizaje a lo largo de la vida” (citado por Castillo, Reyes y Rodríguez, 2016, p. 38).

Uribe y Castaño (2010) expresan que son conocimientos, habilidades y actitudes que posibilitan a las personas o grupos utilizar de manera eficiente y eficaz, crítica y ética, la información que facilitan las TIC y otras fuentes impresas, visuales y sonoras, con el fin de generar conocimientos académicos, educativos, investigativos, laborales, profesionales, económicos, políticos, sociales, culturales. Estas competencias interrelacionan los procesos de búsqueda, localización, selección, recuperación, organización, evaluación, producción y divulgación de información. Según plantea Quindemil (2010, p. 60) son:

El conjunto de las capacidades, conocimientos, habilidades, actitudes y valores para definir una necesidad informacional, buscar, encontrar, seleccionar, evaluar, usar y comunicar información de forma eficaz, con sentido ético, reflexivo y crítico. Infieren aspectos propios de cada individuo, desde los emotivos hasta los cognitivos y actitudinales, asociados a las destrezas en el uso de las tecnologías, al acceso a redes en la búsqueda y gestión de la información y a la necesidad de un aprendizaje autónomo y que, a la vez, imbrican a otros al interactuar en un contexto; siendo dinámicos y cambiables en la medida que se avanza como ser social.

Las competencias informacionales se adquieren por medio de la alfabetización informacional, de ahí que en la literatura puedan encontrarse muy relacionados estos términos. La UNESCO (2015) afirma que el objetivo de la alfabetización informacional (ALFIN) es capacitar a las personas para buscar, evaluar, utilizar y crear información para lograr sus metas personales, sociales, ocupacionales y educativas, lo cual constituye un derecho humano básico en el mundo digital y promueve la inclusión social de todas las naciones. La ALFIN es el proceso a través del cual se desarrollan las competencias informacionales, “siempre señaladas como una de las competencias clave. En consecuencia, los diversos proyectos curriculares de formación en competencias las incluyen, ya sea bajo la calificación de nucleares o transversales” (González, 2015, p. 151).

Toda la actividad informacional requiere de competencias informacionales. Esta idea es expuesta por Chávez y Barriosnuevos (2018), quienes consideran los procesos que tienen lugar en la pirámide informacional, en el ciclo de vida de la información, y en el modelo de gestión de la información propuesto por Ponjuán (2011).

En la pirámide informacional, definida por Páez (1992), aparecen relacionados los conceptos de datos, información, conocimiento e inteligencia. Cada uno de estos niveles de la cadena requiere una agregación de valor que posibilita la transición de uno a otro. Tenemos los datos, pero es necesario relacionarlos y atribuirles significado para

convertirlos en información; a su vez esta información hay que estructurarla, analizarla e interpretarla y, a través de la experiencia, la convertimos en conocimiento; este permite la adaptación al contexto y la toma de decisiones, expresado en un nivel superior, la inteligencia, como se presenta en la figura 7.3.

carácter social. Incluye todas las actividades de una organización y sus componentes, en estrecha relación con el sistema que lo rige.

No puede hablarse de gestión de la información sin la alfabetización informacional y el desarrollo de competencias; sin



**Figura 7.3-** Pirámide informacional  
Fuente: Páez (1992).

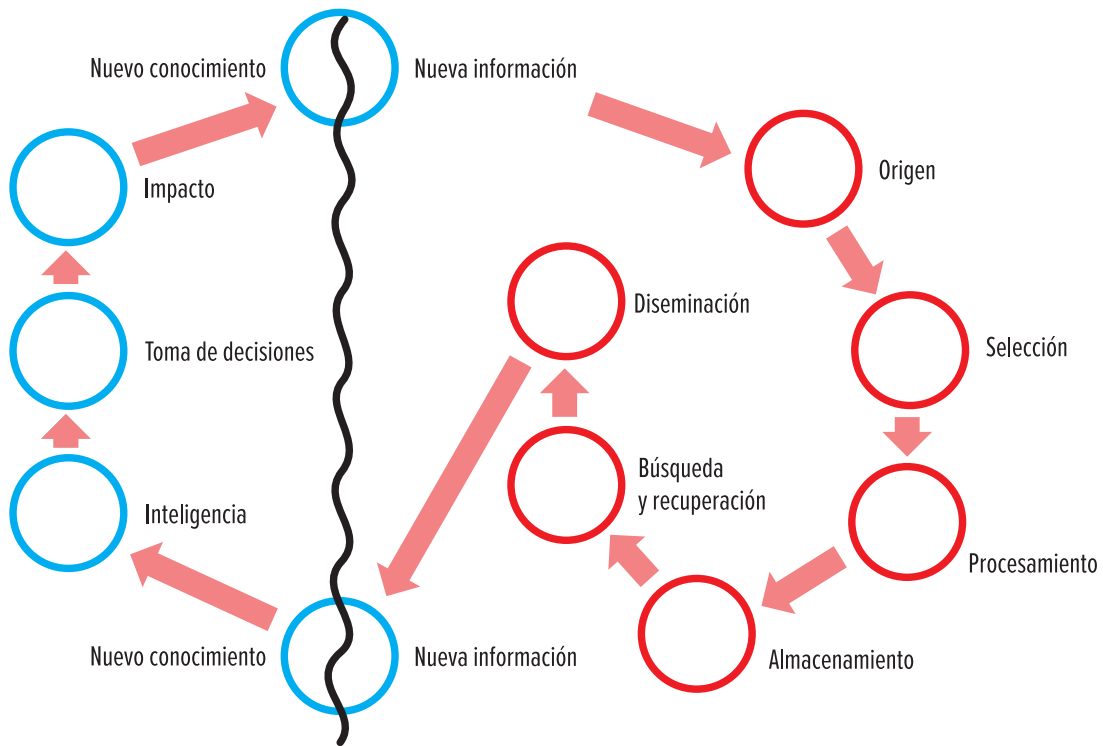
El ciclo de vida de la información, descrito por Vizcaya (2003), representa los procesos que se llevan a cabo desde que esta se origina —selección, procesamiento, almacenamiento, búsqueda y recuperación, diseminación— hasta el surgimiento de nueva información y conocimiento, como se muestra en la figura 7.4. Es un proceso cíclico que necesita de una eficiente administración en cada una de sus etapas.

Ponjuán (2011), en su modelo de gestión de información (figura 7.5), la define como un proceso estratégico que tiene lugar en una organización de cualquier tipo, incluidas las comunidades y otras entidades de

ellas no habrá un buen desempeño de la organización para el logro de sus objetivos y la toma de decisiones. De acuerdo con Chávez y Barriosnuevos (2018, p. 41):

El objetivo primordial de la gestión informacional consiste en aprovechar los recursos y capacidades de información de la organización, con el fin de aprender y adaptarse a su entorno cambiante hacia las organizaciones inteligentes. La administración del recurso informacional implica un proceso por el cual la organización captura, usa y procesa los datos en aras de alcanzar los objetivos propuestos.





**Figura 7.4-** Ciclo de vida de la información  
Fuente: Vizcaya (2003).

Considerando los elementos anteriores, puede afirmarse que las competencias informacionales son comunes a todas las disciplinas, a todos los entornos de aprendizaje y a todos los niveles de educación. Una persona competente en el acceso y uso de la información es capaz de:

- Determinar el alcance de la información requerida.
- Acceder a ella con eficacia y eficiencia.
- Evaluar de forma crítica la información y sus fuentes.
- Incorporar la información seleccionada a su propia base de conocimientos.
- Utilizar la información de manera eficaz para acometer tareas específicas.

- Comprender la problemática económica, legal y social que rodea al uso de la información, y acceder a ella y utilizarla de forma ética y legal (Sánchez y Alfonso, 2007).

Por su parte, Cañedo (2014, p. 223) plantea que un individuo competente en información es aquel que posee las combinaciones de conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para:

- Reconocer, caracterizar y expresar correctamente sus necesidades de información.
- Identificar las fuentes de información apropiadas para buscar la información que necesitan.

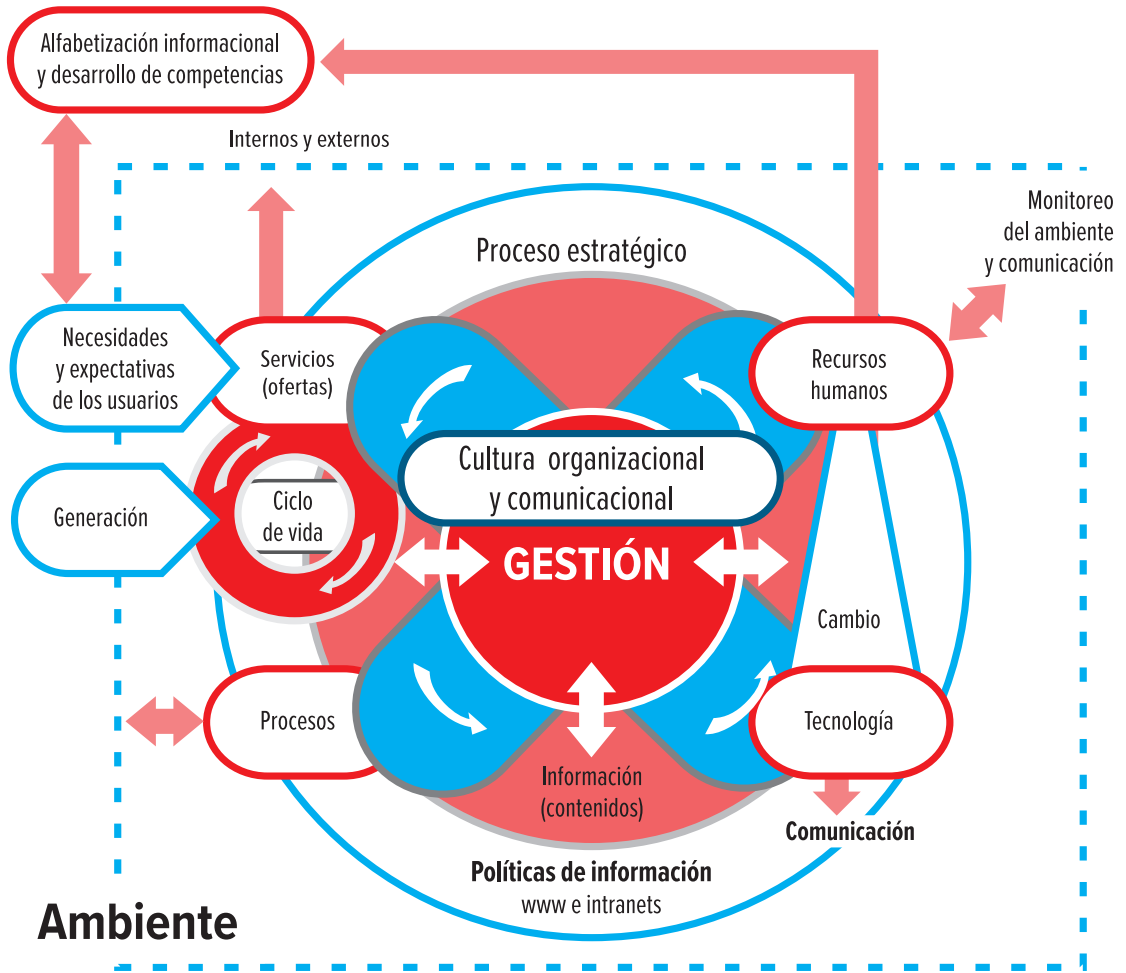


Figura 7.5- Modelo de gestión de información  
Fuente: Ponjuán (2011).

- Recuperar la información pertinente.
- Evaluarla.
- Organizarla.
- Aprenderla.
- Utilizar y diseminar la información resultante en forma ética y efectiva para apoyar el curso de las acciones, la solución de los problemas, la toma de decisiones y el aprendizaje para toda la vida.

Estas propuestas sintetizan algunas habilidades que deben tener los individuos. Formar

competencias informacionales garantiza la actualización constante de los conocimientos personales, grupales, institucionales y sociales. Estas deben estar en sintonía con el rol del sujeto y el entorno organizacional, integrando la vida profesional y personal, pues solo así rebasan los límites espaciales y sirven de base a la mejora continua (Castillo, Reyes y Rodríguez, 2016). El desarrollo de las competencias se logra desde la práctica, ejercitándolas y respondiendo a las situaciones específicas del contexto.

## Competencias informacionales en la administración pública

El tema de las competencias informacionales ha sido tratado, fundamentalmente, en el ámbito de los servicios de información, donde se originó, y en el contexto de las universidades, por ser las instituciones que tienen a su cargo la formación profesional; en la administración pública son recientes las aproximaciones a su estudio.

A criterio de Pérez, Marañón y Bauzá (2016), desde el ámbito empresarial, las definiciones sobre gestión por competencias centran su análisis hacia lo interno del proceso, es decir, la planificación, organización, ejecución y control de la formación de las personas para el cumplimiento de los objetivos organizacionales; sin embargo, su análisis en el contexto de la administración pública debe ampliar esta visión, a partir de las necesidades de la población que se deben satisfacer.

El funcionamiento de la dinámica gubernamental está marcado por el uso de la información. Esta gestión gubernamental depende, en gran medida, de que las personas involucradas cuenten con las competencias informacionales para el tratamiento de este recurso en su obtención y transformación. En este escenario (la administración), las necesidades de los ciudadanos y de todos los agentes involucrados, desde la participación, determinan competencias específicas, pues se trata de información que involucra, atañe a otros (los administrados).

En el ámbito de la administración pública las competencias informacionales se

definen como “un conjunto de capacidades (habilidades, aptitudes, actitudes) que deben poseer los funcionarios de los gobiernos que les permita reconocer la información que necesitan, saber buscarla, gestionarla, evaluarla y comunicarla de forma adecuada. Estas garantizan un mejor desempeño laboral” (Casañas, 2020, p. 51).

El buen funcionamiento de las organizaciones y de las administraciones está determinado por las capacidades, actitudes y prácticas que tengan las personas implicadas en ellas. Es necesario adaptar las competencias informacionales y adquirir otras en función del nuevo contexto (TIC, redes, plataformas, *fakenews*). En la actualidad la pandemia de la COVID-19 ha cambiado los escenarios y ha modificado las formas de hacer y comportarse (teletrabajo, educación a distancia, compras en línea, entre otras).

En el ámbito de la administración pública cubana se añaden la actualización del modelo económico y social, las nuevas estrategias para impulsar el desarrollo territorial, la descentralización, el fortalecimiento del municipio, la autonomía municipal, entre otras. La aprobación por el Consejo de Ministros de la República de Cuba del Decreto No. 33 del 2021 marca un punto importante en función de la gestión estratégica del desarrollo territorial. Este promueve el aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y el diseño de estrategias de desarrollo territorial como instrumento de trabajo integrador que sintetiza y se elabora a partir de otros documentos clave en el escenario municipal,

provincial, nacional, a partir de los objetivos e intereses a alcanzar. En este espacio desempeñan un papel clave los sistemas de información y comunicación. Además, se necesitan de sistemas de formación, capacitación y asesoría, a partir de las necesidades que se derivan de esta gestión.

### **Propuesta de competencias informacionales para los servidores públicos**

Para el desempeño de sus funciones en el entorno laboral y en la comunidad los servidores públicos deben poseer una serie de competencias: administrativas, comunicativas, digitales y, sobre todo, informacionales. Todas estas se complementan y permiten desarrollar acciones en su contexto (local, territorial y nacional). En la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en el acápite de desarrollo de capacidades de los empleados públicos, se especifica que el éxito de una administración pública depende del conocimiento, las habilidades, la creatividad innovadora, la motivación y el compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios públicos (CLAD, 2008).

Zurita, Cabezas y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (2012) mencionan las competencias cardinales, entre ellas: adaptabilidad a los cambios del entorno, compromiso, conciencia institucional, ética, flexibilidad y adaptación, iniciativa, innovación y creatividad (brinda soluciones nuevas que son aplicables a su área de trabajo y tienen

repercusión en su área de actuación), consecución de objetivos, orientación de servicio (brinda una atención cordial y efectiva a la ciudadanía) y responsabilidad social. Dentro de las competencias específicas señalan la calidad y mejora continua, planificación y organización, colaboración, comunicación eficaz, conocimientos técnicos, pensamiento analítico, relaciones públicas, toma de decisiones, trabajo en equipo y emprendimiento.

A su vez, otros autores (Carmona, Cordero y García, 2020) plantean que el servidor público es el encargado de monitorear sistemáticamente las necesidades de los públicos que atiende para satisfacerlas convenientemente; lograr eficacia en los propósitos de desarrollo socioeconómico y elevación de la calidad de vida de la sociedad; garantizar el orden y la tranquilidad pública; proteger los derechos ciudadanos, exigiendo el cumplimiento de los deberes; defender la cultura y los principios éticos y morales de la sociedad. Por tanto, señalan como competencias y comportamientos deseables en quienes desempeñan roles en la administración pública en Cuba: el compromiso como servidor público; la orientación a la ciudadanía; la voluntad y el dinamismo; el pensamiento estratégico creador; el aprendizaje de los errores; la capacidad de análisis; el elevado espíritu crítico; el intercambio de criterios; el desarrollo del trabajo colectivo; y la educación consciente.

En la bibliografía consultada se pueden identificar determinadas habilidades que

**Tabla 7.1- Competencias informacionales para las servidoras y los servidores públicos**

**Competencias informacionales**

<b>Definición</b>			
Habilidades, actitudes y prácticas para identificar una necesidad informacional, gestionar, evaluar, utilizar y comunicar la información de forma adecuada.			
<b>Dimensiones</b>	<b>Competencias</b>	<b>Habilidades</b>	<b>Valores</b>
1. Identificación de la necesidad de información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar una necesidad informativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distinguir la información que se necesita, su naturaleza y nivel (qué información no se posee y es clave para el desempeño de las funciones).</li> </ul>	Pertinencia.
2. Localización de la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Localizar la información relevante que responda a la necesidad informativa identificada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar dónde se encuentra la información que se necesita (en qué organización, dirección, área, departamento, oficina, sitios web, documentos), qué persona la posee.</li> <li>• Distinguir las fuentes donde se encuentra la información: fuentes documentales (primarias o secundarias) o no documentales (personales, institucionales).</li> </ul>	Respeto.
3. Acceso a la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar la información deseada.</li> <li>• Recuperar la información deseada.</li> <li>• Acceder a la información utilizando técnicas y estrategias específicas.</li> <li>• Seleccionar la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar la búsqueda de información.</li> <li>• Establecer las estrategias para la búsqueda, recuperación y acceso a la información apropiadas de manera eficaz y eficiente (cómo buscar la información, qué formatos utilizar para recuperarla, qué tipología documental, establecimiento de plazos para la entrega de información).</li> <li>• Identificar palabras clave para la búsqueda.</li> <li>• Emplear diversas fuentes, medios para obtener la información.</li> <li>• Respetar lo relativo al derecho de autor.</li> </ul>	Respeto.
4. Evaluación de la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorar la calidad y cantidad de información recuperada.</li> <li>• Aplicar los criterios de calidad para evaluar las fuentes de información, su pertinencia, relevancia, fiabilidad, y validez.</li> <li>• Discernir autoridad, actualidad y tendencias del recurso informativo.</li> <li>• Determinar el tipo de información (es de dominio público o privado).</li> <li>• Determinar las características y valores de la información.</li> <li>• Determinar vacíos en la información recuperada.</li> </ul>	Responsabilidad. Transparencia. Pertinencia. Relevancia. Ser selectivo.
5. Procesamiento de la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar la información para su mejor uso.</li> <li>• Seleccionar la información necesaria.</li> <li>• Analizar la información.</li> <li>• Sintetizar la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar cómo organizo y represento la información.</li> <li>• Combinar los conocimientos previos con los conocimientos adquiridos.</li> <li>• Interrelacionar la información.</li> <li>• Integrar la información.</li> <li>• Interpretar la información.</li> <li>• Elaborar conclusiones.</li> <li>• Resumir la información.</li> </ul>	Cuidado de la información. Eficiencia. Eficacia. Responsabilidad.

(Continúa)

**Tabla 7.1- Competencias informacionales para las servidoras y los servidores públicos (Continuación)**

Competencias informacionales			
Definición	Habilidades, actitudes y prácticas para identificar una necesidad informacional, gestionar, evaluar, utilizar y comunicar la información de forma adecuada.		
Dimensiones	Competencias	Habilidades	Valores
6. Uso de la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los fines para utilizar la información eficaz y democráticamente, para cumplir un propósito específico en función de objetivos.</li> <li>• Comprender las regulaciones éticas y legales (normas y leyes) (propiedad intelectual) para el uso y manejo de la información (componente ético).</li> </ul>	Responsabilidad. Honestidad. Transparencia. Profesionalidad. Pensamiento estratégico.
7. Almacenamiento de la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almacenar la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar las condiciones de almacenamiento de la información.</li> </ul>	Responsabilidad. Honestidad. Transparencia.
8. Comunicación de la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar la información con claridad y transparencia (de forma oral o escrita) en correspondencia con los fines y la audiencia.</li> <li>• Utilizar las TIC para comunicar la información y todos los recursos, medios (impresos, audiovisuales, digitales) y vías disponibles en función de la segmentación de los grupos poblacionales (rango de edades, discapacidades, preferencias, necesidades).</li> <li>• Seleccionar los canales, las redes, las plataformas y las vías para la comunicación de la información y su difusión.</li> <li>• Elegir el medio de comunicación que mejor se adecue a su finalidad y público.</li> <li>• Evaluar los flujos de comunicación.</li> <li>• Generar productos informativos creativos, de acuerdo con los diferentes grupos poblacionales (sus necesidades, intereses, características).</li> <li>• Emplear una identidad comunicativa propia.</li> <li>• Crear documentos de cualquier tipo (textuales, sonoros, visuales, audiovisuales, multimedia, digitales) en función de los objetivos comunicativos.</li> <li>• Visualizar nuevos espacios comunicativos del ecosistema territorial y local.</li> <li>• Explotar los espacios comunicativos que hay disponibles (medios de comunicación locales y territoriales, redes sociales, páginas web (portal del ciudadano), sistemas de videoconferencia).</li> </ul>	Responsabilidad. Honestidad. Transparencia. Pensamiento estratégico. Trabajo en equipo. Vocación de servicio. Coherencia. Veracidad.
9. Obtención de nueva información.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar qué nueva información y documentos se generan.</li> <li>• Confeccionar nuevos documentos.</li> <li>• Comprobar si la nueva información contradice o verifica los conocimientos previos.</li> </ul>	Responsabilidad. Visión de futuro.

Fuente: Elaboración propia.

deben poseer las servidoras y servidores públicos a tono con su desempeño; no obstante, Rodríguez (2020) identifica que los temas menos tratados en la administración pública son los referidos a las competencias informacionales y programas de ALFIN, aun cuando se han impartido cursos de formación sobre el tema.

Teniendo en cuenta las características de la sociedad actual y los cambios que están aconteciendo en el contexto de la administración pública en Cuba, que pone a las y los servidores públicos a cargo de la gestión estratégica del desarrollo local, territorial y nacional, a partir de la participación ciudadana, se hace necesario la formación y actualización de competencias. Las competencias informacionales, comunicativas y digitales son inherentes a todos los procesos y en este contexto no pueden verse separadas.

Partiendo de los referentes antes esbozados, teniendo en cuenta las etapas del ciclo de vida de la información, la pirámide informacional y el proceso de gestión de la información, se realiza una propuesta de competencias informacionales. Estas podrían organizarse en nueve dimensiones, como aparece en la tabla 7.1.

Esta primera aproximación sintetiza las habilidades, acciones y valores necesarios para el manejo y tratamiento de la información por parte de las servidoras y los servidores públicos. Estas habilidades incluyen prácticas que van desde el dominio de las formas tradicionales para el manejo de la información hasta las más actuales, y la combinación de

estas; teniendo en cuenta todas las variantes posibles en función de las necesidades, los intereses, los objetivos, los resultados esperados; los usuarios y las potencialidades del ecosistema territorial y local.

Con respecto a los valores, estos inciden en toda la actividad informacional y los procesos que se llevan a cabo en cada etapa. El manejo de la información, en las dimensiones antes señaladas, depende de la apropiación de estos valores por parte de los servidores públicos, como gestores y facilitadores de los procesos de desarrollo a nivel local y provincial que garantice la disponibilidad de la información para la toma de decisiones y el intercambio con la ciudadanía. Las competencias informacionales propuestas pueden evaluarse a través de indicadores bien definidos y objetivamente verificables.

Las competencias digitales son inherentes a ellas. Es necesario dominar las herramientas tecnológicas apropiadas para buscar, acceder, adquirir, organizar, recuperar, almacenar y difundir la información. De igual forma, son esenciales las competencias comunicativas, de preferencia las dialógicas, pues permiten generar espacios de construcción colectiva y participación ciudadana.

Una comunicación eficaz en el contexto de la administración pública, requiere desarrollar la escucha activa, la socialización de la toma de decisiones, la transparencia, la empatía, para generar espacios de confianza y puesta en común. Es así como se

toman decisiones que permiten definir políticas que benefician a la ciudadanía, mediante canales de comunicación efectivos y participativos que fortalecen el escenario municipal.

El propósito es crear destrezas, capacidades y formas de hacer que generen ventajas y facilidades para las y los servidores públicos, que garanticen un sistema de trabajo dinámico, eficaz, eficiente. Cabe señalar que para que un municipio funcione adecuadamente y se inserten los adelantos científico-técnico, concretamente la innovación; debe mediar intercambio de información y saberes; entendimiento entre la administración y la ciudadanía, promoviendo un estilo de gobierno abierto y electrónico, hacia la gobernanza.

Las competencias informacionales se forman en esos servidores públicos; pero la motivación y la creatividad para desempeñarse en innovaciones sociales se concreta también por el interés y desarrollo personal, porque hay cuestiones subjetivas que afectan o impulsan. La motivación desempeña un rol fundamental; es el motor de empuje para generar aquellas innovaciones que solo surgen desde la construcción colectiva de conocimiento, que es capaz de producir el ser humano.

## Conclusiones

En Cuba se apuesta hoy por el desarrollo local, la descentralización y la autonomía municipal, incluso con un respaldo desde la dimensión política. Esta nueva realidad re-

quiere de nuevas habilidades que permitan responder ante las nuevas situaciones. En este contexto, la formación de capacidades en los servidores públicos es esencial, específicamente las relacionadas con la gestión de la información.

Las competencias informacionales propuestas se agrupan en nueve dimensiones; estas tienen su sustento en la pirámide informacional, el ciclo de vida y el proceso de gestión de la información. Su desarrollo es vital para el cumplimiento de las funciones administrativas de las servidoras y los servidores públicos, en la toma de decisiones y la interacción con la ciudadanía; es la forma más consciente de participar en la satisfacción de las necesidades de la comunidad. No pueden verse desligadas de las competencias comunicativas y digitales, en tanto son transversales al resto de las habilidades que deben incorporarse como parte de la práctica cotidiana.

## Referencias bibliográficas

- Cañedo, R. (2014). Centro virtual para el aprendizaje y la investigación en salud. *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 25(2), 220-233.
- Carmona, A., Cordero, D. y García, D. (2020). La actividad del servidor público en las comunidades de la provincia de Ciego de Ávila. *Universidad y Ciencia. Revista Científica de la Universidad Máximo Gómez Báez de Ciego de Ávila*, 9(1), 138-146.
- Casañas, A. (2020). *Propuesta de elementos informacionales de gestión*



- de información para la mejora de la comunicación institucional externa en los portales web de los gobiernos de La Habana* [tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Castillo, Y., Reyes, A. y Rodríguez, I. (2016). Competencias informacionales. Breves reflexiones sobre el tema. *Revista de Información Científica*, 95(4), 647-658.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2008). *Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública*. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador.
- Crispín, M.L., Gómez, T., Ramírez, J.C. y Ulloa (2012). *Guía del docente para el desarrollo de competencias*. México D.F.: Universidad Iberoamericana C.M.
- Cuesta, A. (2019). ¿Qué es la competencia informacional? ¿Cómo nos ayuda ante los *fakenews*, *ciberanzuelos* y otros fenómenos de la sociedad de la (des)información? Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://unibarcelona.com/int/actualidad/noticias/que-es-la-competencia-informacional-como-nos-ayuda-ante-los-fake-news>
- Chávez, L. y Barriosnuevos, J. (2018). Gestión de información como herramienta para la participación ciudadana en la administración pública. *Gente Clave*, 2(1),35-52. Universidad Latina de Panamá. Recuperado de: [revistas.unilatina.edu.pa/index.php/genteclave/article/view/28](http://revistas.unilatina.edu.pa/index.php/genteclave/article/view/28)
- Díaz-Canel, M. y Delgado, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), 6-16.
- Decreto No. 33 del 2021 del Consejo de Ministros. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 40. La Habana.
- González, M.C. (2015). *DELFIN: Modelo de alfabetización informacional para estudiantes de secundaria básica de Cuba* [tesis de doctorado en Ciencias de la Comunicación]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Gorgoy, M. (2020). *Competencias infocomunicacionales para la participación ciudadana en adolescente*. [tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Núñez, J. y Pérez, A. (2018). Palabras introductorias: La universidad y el desarrollo local. *Desarrollo local y Educación Superior. Experiencias desde la Universidad de La Habana*. La Habana: Editorial UH, 11-25.
- Pérez, J.E., Marañón, E. y Bauzá, E. (2016). Consideraciones acerca de la identificación y normalización de competencias en el contexto de la administración pública. *Folletos Gerenciales*, 20(4), 251-262. Recuperado de <https://folletosgerenciales.mes.gob.cu/index.php/folletosgerenciales/article/download/66/80&ved=2ahUKEwj-3bHwwPTuAhUFmlkKU4gAEYQFJAAeg-QIARAC&usq=AOvVaw0SW0U6Ummzg-NBckHtgvdS1>

- Ponjuán, G. (2011). La gestión de información y sus modelos representativos. Valoraciones. *Revista Ciencias de la Información*, 42. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181422294003>
- Primera, N., Peña, D. y Fernández, N. (2007). Vinculando la información y sus tecnologías a la participación del ciudadano en la gestión pública local. *Revista Iberoamericana de Sistemas, Cibernética e Informática*, 4(2),38-42.
- Quindemil, E. (2010). *Desarrollo de competencias informacionales en estudiantes de Bibliotecología y Ciencias de la Información en La Habana. Propuesta de un modelo de formación* [tesis de doctorado en Ciencias de la Información]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Rodríguez, Y. (2020). La dimensión informacional de la administración pública para la gobernanza y el gobierno “electrónico” y “abierto”. *Revista Cubana de Información y Comunicación Alcance*, 9(2), 95-125.
- Sánchez, M. (2010). *Competencias informacionales en la formación de las BioCiencias en Cuba*. [tesis de doctorado en Ciencias de la Información]. Granada: Universidad de Granada.
- Sánchez, N. y Alfonso, I. (2007). Las competencias informacionales en las ciencias biomédicas: Una aproximación a partir de la literatura publicada. *ACIMED*, 15(2). Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1024-94352007000200002&Ing=es&tIng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352007000200002&Ing=es&tIng=es)
- Secretaría de la Función Pública (s.f.). *Guía metodológica para la identificación, definición, descripción y evaluación de competencias/capacidades profesionales*. México D.F.: Secretaría de la Función Pública.
- Uribe, A. y Castaño, W. (2010). La formación en competencias informáticas e informacionales desde la escuela Interamericana de Bibliotecología con el apoyo de una plataforma de e-learning. Experiencias y resultados. *Hélice* 2(2). Recuperado de: [http://eprints.rclis.org/17875/1/uribe\\_y\\_castano\\_mp\\_v2n2.pdf](http://eprints.rclis.org/17875/1/uribe_y_castano_mp_v2n2.pdf)
- Zurita, F. y Cabezas, I. (2012). *Guía metodológica para el desarrollo de planes de capacitación de los gobiernos autónomos descentralizados, con enfoque de competencias laborales*. Quito: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

# HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UNA MIRADA DESDE EL CONTEXTO CUBANO

Sandraliz Rafoso Pomar

Aspirante a Investigadora del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Naydelín Sánchez Ortega

Profesora Asistente del Centro de Estudios para la Gestión del Desarrollo,  
Universidad Agraria de La Habana

Hosniel Miguel Govín Acosta

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

## Introducción

Los cambios ocurridos en la sociedad actual, a partir del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han impactado en todos los sectores y esferas de la vida. La era digital ha traído consigo importantes e ineludibles transformaciones para el mundo social. Según Islas y Ricaurte (2013, p. 141):

El desarrollo tecnológico, el acceso a Internet y la revolución de los llamados social media nos obligan a una necesaria reflexión y análisis sobre su impacto, su naturaleza y sus posibilidades. Las tecnologías nos conducen a entender de manera distinta los procesos de enseñanza y aprendizaje, la generación y transmisión del conocimiento, la dimensión de lo público y lo privado, las relaciones personales, la gestión del Estado, el comercio, la cultura, la propiedad intelectual, la

construcción de ciudadanía y la participación política.

La información se ha convertido en un recurso clave y su gestión constituye un proceso vital. Estas transformaciones implican un reto para la administración pública. Se requieren nuevas visiones del servicio público, y del acceso, tratamiento y difusión de la información que garantice la transparencia y la participación ciudadana. A esta realidad se une la irrupción de la COVID-19, lo cual ha potenciado el uso de los servicios digitales y ha incentivado la ampliación de los recursos y medios disponibles.

Como afirman Rychen y Salganik (citado por Alfonso, 2015, p. 20), en este contexto es necesario poseer competencias para “emplear las herramientas disponibles de manera interactiva: utilizar herramientas como instrumentos para un diálogo activo; y ser capaz de emplear de forma interactiva

el lenguaje, el texto, los símbolos, la información, el conocimiento y la tecnología para el logro de las metas”.

Hablar de gestión de la información en la administración pública hoy no es una propuesta de moda, sino una necesidad en función de la efectividad del gobierno. En Cuba actualmente el desarrollo local constituye una prioridad. Es necesario diseñar estrategias en los municipios para una gestión eficiente y sostenible del desarrollo, en la cual los procesos de información y comunicación tienen un papel central. No pueden concebirse estrategias a nivel municipal y provincial si se carece de una adecuada gestión de la información y la comunicación.

La transformación digital de los gobiernos implica el uso estratégico de herramientas en función de ser más eficientes, inclusivos y transparentes y de mantener la oferta de servicios oportunos y de calidad para las personas (Roseth, Reyes y Yee, 2021).

A nivel internacional existen muchas herramientas para la gestión de la información en la administración pública, fundamentalmente a partir del uso de las TIC e Internet. Este texto se propone ofrecer un panorama general acerca de algunas herramientas que existen para los servidores públicos en Cuba, teniendo en cuenta las características del contexto respecto a la conectividad, la disponibilidad de recursos, la infraestructura, las competencias (informacionales, comunicativas y tecnológicas) tanto de los servidores como de la ciudadanía y otros elementos que determinan su uso.

## **Gestión de información y administración pública**

La definición de gestión de información surge a partir del crecimiento de este recurso y, por ende, de la necesidad de administrarlo eficientemente. La información es poder y, por tanto, es un recurso valioso para la toma de decisiones y la solución de problemas. Woodman (1985, citado por Ponjuán, 1998), plantea que la gestión de información es todo lo relacionado con la obtención de la información adecuada, en la forma correcta, para la persona indicada, al costo adecuado, en el tiempo oportuno, en el lugar apropiado, para tomar la acción correcta.

En este tema Choo (2002, citado por Chávez y Barriosnuevos, 2017, p. 37) se enfoca en los procesos y actividades:

- Selección, procesamiento y almacenamiento de la información: La organización y almacenamiento de la información se pueden facilitar con la aplicación de tecnologías para el procesamiento de información, con el fin de estructurar el volumen de datos que se producen, de tal forma que reflejen los intereses de la organización con la elaboración de productos y servicios de diferentes niveles, orientados a distintos grupos de usuarios específicos, con un proceso de agregación de valor que aumenta la calidad de la información.
- Distribución de la información: El objetivo de este proceso es aumentar las

posibilidades de compartir datos, con el fin de que los usuarios reciban información oportuna y de gran valor, a partir de la creación de productos informacionales de calidad y a través de los mejores canales que se ajusten a sus necesidades. El propósito es fomentar el intercambio entre todos los usuarios.

- **Uso de la información:** Es un proceso dinámico, interactivo, social y de investigación que puede dar lugar a la toma de decisiones; este es el último paso del proceso de gestión de información, debido a que el objetivo de recuperarla es lograr que sea usada empleando mecanismos que la hagan verdaderamente accesible.

Por su parte Ponjuán (2004) alude al proceso mediante el cual se obtienen, despliegan o utilizan recursos básicos (económicos, físicos, humanos, materiales) para manejar información dentro y para la sociedad a la que sirve. Posee, como elemento básico, la gestión del ciclo de vida de este recurso y ocurre en cualquier organización; tiene en cuenta diferentes dimensiones: el entorno, los procesos, las personas, la tecnología, la infraestructura, los productos y los servicios. Dentro de sus objetivos están maximizar el valor y los beneficios derivados del uso; minimizar el costo de adquisición, procesamiento y uso; determinar responsabilidades para el uso efectivo, eficiente y económico; y asegurar un suministro continuo de la información.

Según Nuñez-Paula y Nuñez-Govin (2005), la gestión de información comprende estudiar las necesidades que existan y, sobre esa base, buscar, filtrar y seleccionar la información en las fuentes documentales y no documentales internas y del entorno de la organización; almacenar organizadamente la información, antes y después de los procesos de filtrado, selección y análisis en diferentes tipos de soportes; analizar la información en formas diversas con herramientas de diferente tipo, para descubrir en ella elementos que le añaden valor y que posibilitan el descubrimiento y aprovechamiento de oportunidades o la solución de problemas; diseñar y elaborar productos informativos de alto valor agregado en función de los objetivos de la organización y las necesidades que estos generan; determinar los canales y formas que deben servir de base a los flujos de información en la organización; garantizar este flujo o diseminar la información de modo estable, continuo y oportuno, como soporte de los procesos de creación, transferencia y utilización del conocimiento.

Teniendo en cuenta estos elementos, la gestión de información es el proceso que se sustenta en el ciclo de vida de la información, y atraviesa todas sus etapas desde su origen hasta su difusión, lo cual permite obtenerla y usarla de forma efectiva, en correspondencia con las necesidades de la organización, para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido son importantes el entorno, los tipos y niveles de información que se

manejan, los recursos (humanos, tecnológicos, financieros) disponibles, las capacidades de los agentes involucrados, las políticas y regulaciones vigentes, y la cultura organizacional e informacional. Se trata de adaptarse a los cambios, aprovechar los recursos disponibles del ambiente, brindar información oportuna a todos los niveles y agentes que intervienen en el proceso y dar respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía. De acuerdo con Díaz (2015, p. 14):

Es un proceso gerencial clave y, a la vez, estratégico en cualquier organización, pues constituye el sostén y equilibrio en el desarrollo y mantenimiento de las funciones que se llevan a cabo. Permite tomar decisiones oportunas que ayuden al desarrollo de la entidad y se relaciona con la aplicación de estrategias y el desarrollo de una cultura informacional, organizacional y social, además de atender los objetivos y el alcance de la organización.

Para la administración pública resulta vital la gestión efectiva de los recursos informacionales. Entiéndase información en el sector público como toda aquella que es de interés al ciudadano y se deriva de los flujos entre la administración y el administrado, pues cualquier ciudadano es usuario potencial de los servicios de una administración local, regional o nacional, y la información que se deriva de esos servicios es motivo de tratamiento (Muñoz, 2001). Por tanto:

La gestión de información implica la determinación de las necesidades informativas de los ciudadanos para mejorar sus procesos, empleando eficientemente los recursos de información; todo esto con el fin de manejar los flujos informacionales, canalizándolos por vías de difusión fiables, seguras y adecuadas, para que lleguen a los usuarios, a las comunidades organizadas, con el fin de poder ejercer el control de la gestión desde distintos ángulos institucionales. La clave de la gerencia pública eficiente está en la capacidad de organizar, de centralizar y procesar los datos dispersos, generando datos y conocimientos, los cuales deben estar en primer plano en todos los niveles de los organismos públicos, especialmente en los niveles estratégicos, pues es allí donde nacen los planes y proyectos. Estos últimos deben ser considerados a través de la obtención de información veraz y pertinente, vinculada a los entornos en los cuales esos proyectos se enmarcan (Chávez y Barriosnuevos, 2017, p. 42).

Las TIC garantizan el acceso, uso y manejo de la información, así como su difusión. Estas permiten realizar cada una de las actividades de forma rápida y segura y amplían las posibilidades para el trabajo con la información, desde la innovación y la creatividad. En este proceso son determinantes las competencias (informacionales, digitales, comunicativas) que posean los servidores públicos y, por tanto, es indispensable la alfabetización

informativa para desarrollarlas. A juicio de Chávez y Barriosnuevos (2017, p. 41):

Toda gestión requiere de una secuencia de actividades sistemáticas, de un orden esquematizado de diseño y cumplimiento de objetivos vinculados a la consecución eficiente de metas y objetivos establecidos por la organización, en la cual se realizan procesos estructurados que rigen las tareas de manera efectiva apuntando hacia la innovación.

Por tanto, es necesario diseñar estrategias para la gestión de la información que visualicen este proceso como el centro de toda la actividad administrativa y permitan, a partir del conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, generar respuestas oportunas, con flujos informacionales y canales de difusión adecuados, inclusivos, seguros y confiables.

El adecuado flujo de información (interno y externo) de la organización determina su éxito. Desde la propia estructura de la organización (organigrama) se establecen esos flujos y los canales para la comunicación, lo que influye, a su vez, en el diseño del sistema de información y su planificación (manual de procedimientos). Los diagramas de flujo permiten saber el tipo de información que se necesita y se genera, quién la usa, cuándo, cómo, por qué y para qué.

La dinámica gubernamental depende del manejo adecuado de la información. No puede hablarse de gobierno abierto, gobierno digital, gobernanza, sin una adecuada gestión de in-

formación que permita, entre otros elementos, elevar la calidad de los servicios ofrecidos. En Cuba se están dando los primeros pasos en estos temas, respaldados por el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, a través del eje estratégico Gobierno socialista, eficaz y eficiente, con apoyo desde la Constitución de la República y la política integral para el perfeccionamiento de la informatización de la sociedad. De acuerdo con Garcés et al. (2019, p. 3):

El país avanza paulatinamente hacia un escenario donde los servicios y las actividades de la vida pública están más asociados a las redes telemáticas, con un reciente incremento en las cuentas de Internet activas y extendidas prácticas de intercambio de información digital. Por esto, se avizoran retos en torno a la disponibilidad de contenidos y servicios que contribuyan al interés social, también sobre las habilidades técnicas y críticas para el uso de estas tecnologías, tanto por gestores como por usuarios. En particular, para su articulación en redes y procesos que permitan satisfacer las demandas de un desarrollo social inclusivo, equitativo y sustentable, con la participación como divisa.

### **Herramientas para la gestión de información en la administración pública**

Las herramientas de gestión son aquellos instrumentos que ayudan a planificar, organizar, dirigir y controlar los procesos que se

llevan a cabo en una organización para una mejor toma de decisiones. Por tanto:

Se van a considerar herramientas de gestión de información y conocimiento el conjunto de instrumentos que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de información; favoreciendo el acceso, transmisión de la información y la interacción entre personas. Es necesario el dominio de las herramientas para lograr rapidez, reducir el esfuerzo, representar y comunicar la información; y desarrollar un aprendizaje del que se pueda tener control, independientemente del ritmo con que las tecnologías o la información se transforman (Díaz, 2015, p. 22).

En el tratamiento de la información en la administración pública se pueden generar problemas vinculados con su volumen, dispersión, accesibilidad y disponibilidad, lo que puede evidenciar dificultades no solo en su obtención sino también en su difusión. En este sentido, la tabla 7.2 propone algunas herramientas útiles para la gestión de información, aplicables a este contexto. Estas abarcan desde las tradicionales para el tratamiento informacional, definidas por las ciencias de la información y la metodología de la investigación, hasta otras más recientes, a partir del uso de las TIC.

Esta propuesta abarca todas las etapas del ciclo de vida de la información. Constituye una primera aproximación que se debe

ampliar a partir de buenas prácticas en este ámbito. Las herramientas deben emplearse en función de las características del ecosistema municipal, provincial y nacional, de acuerdo con la dinámica, la infraestructura, la conectividad y los intereses, considerando además la caracterización y segmentación de los grupos poblacionales, en cuanto a las prácticas de uso y consumo de los ciudadanos y las competencias de los servidores públicos. No deben verse como herramientas independientes, su combinación garantiza el éxito. Permiten gestionar información de manera articulada; mejorar la calidad de los servicios al ciudadano; garantizar la retroalimentación y el aprendizaje colaborativo; facilitar su almacenamiento, fácil acceso y conservación; potenciar la toma de decisiones; y favorecer el uso de nuevos recursos digitales.

La combinación de varias herramientas de gestión de información favorece el uso de la triangulación, como “proceso de reconstrucción de interpretaciones coincidentes desde varios ángulos o fuentes de datos” (Tójar, 2006, p. 217). Además, “permite conocer el grado de consistencia entre los discursos y los comportamientos de los actores sociales” (Izcarra, 2014, p. 129). Así se combinan diferentes métodos (cuantitativos y cualitativos), fuentes de datos y teorías para el estudio de determinado fenómeno.

Estas herramientas contribuyen a gestionar la información para resolver las problemáticas locales, pero desde la interacción



**Tabla 7.3- Herramientas de gestión de información para la administración pública**

Clasificación	Finalidad	Tipología
Herramientas para identificar la necesidad de información.	Permiten identificar la necesidad informativa.	Diagnóstico, técnicas de recolección de información, cuestionario, guía de entrevista, lluvia de ideas, método de escucha social, matriz DAFO.
Herramientas de búsqueda y recuperación de información.	Facilitan acceder a la información a partir de estrategias de búsqueda adecuadas y permiten recuperar la información relevante.	Buscadores, motores de búsqueda.
Herramientas de evaluación de la información.	Posibilitan evaluar las fuentes de información de acuerdo con criterios de calidad.	Monitoreo y control.
Herramientas para el procesamiento de la información.	Permiten procesar la información, sintetizarla, estructurarla, resumirla.	Excel.
Herramientas para el análisis de información.	Favorecen el análisis de la información y el establecimiento de relaciones entre ellas.	Analítica institucional, minería de datos, sistema de expertos, matriz DAFO, análisis cruzado de información.
Herramientas para la organización de la información.	Ayudan a organizar la información.	
Herramientas de almacenamiento.	Se utilizan para almacenar grandes volúmenes de información (sistemas de bases de datos).	Repositorios institucionales, bibliotecas digitales.
Herramientas de representación y visualización.	Tienen como propósito la representación de información y conocimiento disponible y necesario de forma gráfica para facilitar su comprensión. Permite visibilizar la información necesaria.	Mapas conceptuales, mapas mentales, diagramas, infografías, prototipos ( <i>storyboard</i> : permite trazar visualmente los elementos de un servicio, ayuda a refinar la idea, quién la usará, dónde y cómo).
Herramientas de comunicación y colaboración.	Permiten difundir la información, consumir y compartir contenidos. Son importantes para la retroalimentación, la interacción y la participación ciudadana.	La web, Internet, Intranet, correo electrónico, portales (portal del ciudadano), mecanismos de atención al ciudadano, espacios de quejas y sugerencias, foros de discusión, redes sociales (Facebook, Twitter).
Herramientas de producción de contenidos.	Posibilitan generar nueva información, a través de nuevos documentos (textuales, audiovisuales, sonoros).	Artículos, notas de prensa, plan de publicaciones, redes sociales.

Fuente: Elaboración propia.

con los ciudadanos. Todas tienen un mismo propósito: fortalecer las capacidades de los servidores públicos para actuar de forma coherente con su realidad y facilitar y generar espacios de construcción de conocimiento colectivo por un bien común.

Para elegir las herramientas se debe valorar su pertinencia y eficacia, adoptando las que más se ajusten a la realidad. En este sentido, “la evaluación es un medio para comprobar la eficacia y la eficiencia de las herramientas, analizar su rendimiento, averiguar si

son las más adecuadas y las que producen mejores resultados, y orientar la toma de decisiones” (Díaz, 2015, p. 28).

Según Rojas (2021), experto de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR)/SKL International, entre las herramientas de la comunicación se incluyen las clásicas asambleas ciudadanas, donde ambas partes (servidores y ciudadanos) expresan sus criterios y opiniones para llegar a un acuerdo por un bien común. Hace referencia también a la importancia de la comunicación externa, interna y al discurso y las narrativas, cuestiones que deben quedar reflejadas en la estrategia de comunicación que se diseñe. Resalta la importancia de escuchar, responder a las preguntas y analizar las propuestas de forma proactiva. Alude, además, a la comunicación coherente para generar confianza, resaltando el valor de la participación.

En Cuba están establecidos espacios físicos y virtuales para la interacción con la ciudadanía, como los despachos con los delegados, las rendiciones de cuenta, las reuniones de los Comité de Defensa de la Revolución (CDR) en los barrios, las Asambleas Municipales del Poder Popular y las oficinas de atención a la población. También están los medios de comunicación masiva (radio comunitaria, televisión local y provincial, periódico provincial). Dentro de los espacios virtuales se pueden mencionar los portales del ciudadano que incluyen ventanilla única para trámites y servicios, quejas y sugerencias, actualidad noticiosa, entre otros

tópicos que contribuyen a la atención de la población en línea.

Debido a diferentes restricciones existentes hacia Cuba, se han tomado las alternativas más viables en este ámbito, promoviendo el uso de soluciones innovadoras. Dentro de las herramientas y plataformas con las que se trabaja en la actualidad en Cuba, en el contexto de la administración pública, se pueden mencionar:

- Jitsi Meet: Herramienta de videoconferencia muy sencilla de utilizar, de código abierto y gratuita, que permite un número ilimitado de personas y sin ningún límite de tiempo. Posibilita grabar la sesión de videoconferencia, pero después de 24 horas el archivo de grabación queda eliminado de sus servidores para siempre y, por tanto, se tiene que descargar desde una cuenta de Dropbox dentro de este plazo. Las comunicaciones a través de la red están encriptadas, lo cual preserva la confidencialidad y protege la información de los hackers.
- Google Meet: Es una aplicación que da la posibilidad de que cualquier persona que tenga una cuenta de Google puede crear una reunión on line con un centenar de participantes y reunirse durante 60 minutos por sesión, sin costo alguno. Se puede grabar en Drive y acceder desde un móvil, escritorio o laptop. Además, se integra con la pizarra virtual jamboard. En el caso

de las personas que no tienen cuenta de Google se les envía invitación por correo para permitirles participar en la videoconferencia. En Cuba se puede utilizar para intercambiar e interactuar con personas ubicadas en diferentes contextos geográficos, o en una zona urbana o rural de un mismo municipio. Un aspecto fundamental es que se puede acceder, lo que no ocurre con la plataforma zoom.

- Portal del ciudadano: Facilita el registro y control de todos los posibles planteamientos, quejas y solicitudes que pueda emitir un ciudadano cubano, posibilita su seguimiento por todas las autoridades implicadas y propicia un acercamiento con los ciudadanos y una mayor transparencia en su gestión.

Algunos de los proyectos y buenas prácticas implementadas en Cuba son:

- Portal del ciudadano en Pinar del Río: Fue seleccionado como proyecto campeón del premio de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI, 2019). Desde este espacio pueden realizarse trámites (vivienda, migración, registro de consumidores, carnet de identidad, registro de vehículos, licencia de conducción, trabajo, trámites jurídicos, banco, energía eléctrica, agricultura, impuestos, seguros y correo); servicios (hidráulicos, funerarios, archivísticos, compra en línea, transporte, gestión

de información, reparación de electrodomésticos, alojamiento, gastronomía, centros nocturnos, comercio minorista, turismo, CUPET y comunicaciones); ciudadanía (programas sociales, foro, convocatorias, descargas, preguntas frecuentes y anuncios clasificados); política y gobierno (Consejo Provincial de Gobierno, objetivos de trabajo, entidad administrativa, atención a la población en línea, gestión de planteamientos en línea y marco regulatorio); actualidad (noticias, pronóstico del tiempo, cartelera de televisión, eventos, revistas, canal de videos y canal de RSS); Nuestra Región (sobre Pinar del Río); y programas (educación, cultura, deporte, salud, economía, ciencia y técnica, flora y fauna, atractivos turísticos y galería) (Red-Pinar, 2021).

- Proyecto Enredos (información y comunicación para la gestión del desarrollo territorial), creado en el 2015 y dirigido al desarrollo en espacios locales; busca apoyar el desarrollo de sistemas de información y comunicación en los territorios desde la participación. Contribuye a gestionar participativamente el desarrollo local, a través del trabajo articulado entre los diferentes sectores y niveles existentes en el espacio territorial. Para ello se enfoca en cuatro líneas de trabajo: el diagnóstico de los procesos infocomunicacionales para generar información; la formación de capacidades en materia de gestión de

comunicación, de información, documentación y conocimiento; el desarrollo de plataformas digitales para la comunicación con el ciudadano; y la implementación de acciones claves para la configuración de los sistemas capaces de contribuir al progreso de los territorios, en las dimensiones antes mencionadas (Suárez, 2019, p. 39).

- Observatorio de gobierno digital: Constituye una plataforma científica y colaborativa cuyo propósito es evaluar, socializar y acompañar el desarrollo del gobierno digital en Cuba. Esta iniciativa, con sede en la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana, cuenta con la colaboración de diversas entidades cubanas, científicas y gubernamentales, entre las que se encuentran, fundamentalmente, el Ministerio de Comunicaciones, la Universidad de Ciencias Informáticas, la Unión de Informáticos de Cuba, así como otras entidades y asociaciones profesionales del país. Surge a solicitud del Ministerio de Comunicaciones y de su grupo de expertos en gobierno electrónico. Parte de la necesidad de contar con un sistema de información capaz de: a) ofrecer información veraz, confiable y oportuna sobre el estado de la implementación del gobierno digital en Cuba; b) socializar los referentes, tendencias y buenas prácticas nacionales e internacionales sobre el tema; c) garantizar información estratégica de calidad para una efectiva

toma de decisiones estratégicas y perfeccionamiento de las políticas públicas requeridas; d) acompañar, desde la investigación científica, el cumplimiento de la estrategia o agenda de desarrollo del gobierno electrónico en el país. (FCOM, 2021).

El uso de herramientas impulsa el gobierno abierto, el acceso a la información y la participación ciudadana. En lo esencial el gobierno abierto implica una filosofía de “datos abiertos”, lo que exige la identificación de la información pública que puede satisfacer las necesidades informacionales de la ciudadanía, con el fin de ser reutilizada con valor estratégico. Esta información pública debe estar accesible y disponible, y poseer la calidad requerida para garantizar su seguridad y protección. De igual forma resulta vital el tratamiento de los contenidos que se ofrecen en los espacios de colaboración y participación, y que fluyen por las vías o canales de comunicación establecidos para propiciar un mejor intercambio y colaboración entre el gobierno y la ciudadanía (Rodríguez, 2020, p. 116).

La posibilidad de poner a disposición de la ciudadanía un gran cúmulo de información, datos y archivos públicos de las administraciones, a través de las herramientas antes mencionadas, es una ventaja competitiva para la administración pública. El uso de las herramientas para la gestión de información en la administración pública debe ser inclusivo (tomar en cuenta a los adultos mayores y otros grupos vulnerables).

Actualmente, con el incremento del uso de los dispositivos móviles y las redes sociales, a partir de las prácticas de los usuarios se hace imprescindible, desde la administración pública, la gestión de la infocomunicación en esos espacios virtuales. Se requieren de estrategias comunicativas para el uso eficiente de Internet, desde la planificación estratégica (qué información voy a compartir, qué estrategia sería más efectiva para conectar con la audiencia, qué reacción generaría en el usuario, cómo lo presentamos, qué hashtags debemos usar). La estrategia de comunicación de la administración pública debe ser integral para que todos los canales estén conectados (redes, web, correo electrónico, entre otros). De este modo se pueden generar variadas iniciativas que favorezcan el diálogo entre el gobierno y la población para el buen desempeño de la gestión pública.

### Consideraciones finales

La información es un recurso estratégico y su gestión constituye un proceso clave para la administración pública, además de que contribuye a la toma de decisiones, la solución de problemas y la adaptación a los cambios del contexto.

Las herramientas de gestión de información aportan datos pertinentes, relevantes, veraces y oportunos para las administraciones públicas, lo cual propicia la interacción (diálogo) entre los actores locales, dígase ciudadanía, y los servidores públicos. Estas contribuyen a concretar acciones, desarrollar agendas y cambiar la manera de hacer y de

ser de cara a la ciudadanía, en la búsqueda de soluciones a las problemáticas locales y territoriales.

El uso de herramientas para la gestión de la información y la comunicación en la administración pública garantiza su desempeño. Las herramientas propuestas cumplen un fin y un propósito; cada una tiene objetivos específicos dentro del proceso, pero es necesario lograr su combinación para alcanzar el aprovechamiento y la obtención de mejores resultados.

### Referencias bibliográficas

- Alfonso, I. (2015). *Propuesta de modelo de gestión del conocimiento para entornos virtuales de aprendizaje y su aplicación en el área de la salud* [tesis de doctorado en Ciencias de la Información]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Calderón, C. y Sebastián, L. (2010). *Open government: Gobierno abierto*. Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.
- Centro de Innovación Pública Digital (2019). *Cartilla Cocrear*. Bogotá: Editorial Parque Soft.
- Chávez, L. y Barriosnuevos, J. (2018). Gestión de información como herramienta para la participación ciudadana en la administración pública. *Gente Clave*, 2(1), 35-52.
- Díaz, K. (2015). *Portafolio de herramientas para la gestión de información y del conocimiento, a partir de análisis de propuestas contenidas en las tesis de Ciencias de la Información de la Facultad de Comunicación en el*

- período 2010–2014* [tesis de diploma]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Facultad de Comunicación (FCOM) (2021). *Observatorio de gobierno digital*. Recuperado de <https://gobiernodigital.fcom.uh.cu>
- Filatova, I. (2010). *Evaluación de herramientas y recursos informáticos (TAO y ofimática) para la traducción profesional: Hacia la configuración de un entorno óptimo de trabajo para el traductor autónomo* [tesis de doctorado]. Universidad de Málaga. Recuperado de <http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/4568/18TIF.pdf?sequence=2>
- Garcés, R. et al. (2019). *Guía para la gestión de gobierno digital en municipios cubanos*. La Habana: Editorial UH.
- Islas, O. y Ricaurte, P. (2013). *Investigar las redes sociales. Comunicación total en la sociedad de la ubicuidad*. México D.F.: Editorial Razón y Palabra.
- Izcara, S.P. (2014). *Manual de investigación cualitativa*. México D.F: Editorial Fontamara.
- Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: La mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 53-81.
- Muñoz, A. (2001). Una aproximación a la información del sector público: La información de las administraciones públicas. *Revista General de Información y Documentación*, 11(1). Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/viewFile/RGI-D0101120033A/10318>
- Naser, A., Fideleff, V. y Tognoli, A. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto. Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- RedPinar (2021). *Portal del ciudadano de Pinar del Río. Portal de gobierno electrónico para los ciudadanos de la provincia de Pinar del Río*. Recuperado de <https://redpinar.gob.cu>
- Rodríguez, Y. (2020). La dimensión informacional de la administración pública para la gobernanza y el gobierno “electrónico” y “abierto”. *Revista Cubana de Información y Comunicación Alcance*, 9(22), 95-125.
- Rojas, C. (2021). *Videos*. Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR)/ SKL International en el marco del proyecto “Contribución a la gestión municipal eficiente y sostenible en Cuba”.
- Roseth, B., Reyes, A.M. y Yee, K. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia. Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Suárez, L. (2019). *Desenredando la gestión de los sistemas de comunicación, en Centro Habana y Cumanayagua* [tesis de diploma]. La Habana: Universidad de La Habana.
- Tójar, J.C. (2006). *Investigación cualitativa. Comprender y actuar*. Madrid: Editorial La Muralla.

Curso 8

**GESTIÓN DE RESULTADOS E INDICADORES  
PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD  
DE LOS GOBIERNOS**





# APROXIMACIONES TEÓRICO-PRÁCTICAS A LA GESTIÓN POR RESULTADOS. ANTECEDENTES DE SU EVALUACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Roxana Solórzano Benítez

Profesora Titular del Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP),  
Universidad de La Habana

Darnelis Delisle Lescay

Máster en Ciencias y Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

Roger Alarcón Barrero

Doctor en Ciencias Técnicas y colaborador del Grupo de Investigación  
de Administración Pública de la Universidad de Holguín

Según Alarcón (2020), los cambios acontecidos en la sociedad en las últimas décadas del pasado siglo ocasionaron un efecto inmediato en el funcionamiento de la administración pública (AP). Se distinguen, entre ellos, los procesos de transformación de la gestión pública (GP) en las estructuras locales como respuesta a las necesidades de mejora, y la incorporación de nuevos métodos para gestionar esfuerzos, recursos, capacidades y adecuarse a las exigencias del entorno. En la actualidad estos aspectos son distintivos en la evaluación del resultado (ER) de gobiernos locales, los que adoptan nuevas formas y modelos de gestión con empleo de indicadores que favorecen y miden la práctica gubernamental, orientados a una mayor calidad de vida. En la gestión destaca el modelo de la cadena de valor público (CVP), como un modelo descriptivo analítico que orienta las políticas públicas, posibilita una expresión rigurosa de la GP y se reconoce como una buena práctica inter-

nacional. Mediante ella se identifican objetivos en la gestión interna y efectos en la gestión externa: los directos, en el resultado, y los indirectos, en el impacto que ocasionan.

Reconocer que la evaluación de resultados se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que produce información relevante para la toma de decisiones, permite resolver problemas concretos y conocer el efecto directo de la acción gubernamental. De ahí que es necesario estudiar el tema por la importancia que tiene en los gobiernos locales para orientar su gestión.

## **Aspectos conceptuales básicos de la gestión por resultados**

Según Alarcón (2020), la gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos, centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo

determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Algunos de sus propósitos esenciales pudieran concentrarse en los aspectos siguientes:

- Proponer la administración de los recursos públicos, centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno en un período determinado.
- Gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado en relación con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.
- Fortalecer las capacidades de planificación y optimización de los procesos críticos de las organizaciones, vía reingeniería de procesos.
- Incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por el resultado de su gestión.
- Proveer una estructura coherente para la planificación estratégica y la gestión basada en el aprendizaje y la rendición de cuentas en un entorno descentralizado de toma de decisiones.
- Aproximar la gestión enfocada en el logro de resultados, con una amplia gestión estratégica dirigida a cambiar la manera en la cual operan las agencias,

con el mejoramiento del desempeño como orientación central.

Dado que el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la producción pública: productos y resultados.

Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales, asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados). Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones: mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución.

La discusión anterior arroja luz sobre la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial.

Así aparece la conveniencia de utilizar la planificación estratégica situacional como un ejercicio sobre el cual se base la implantación de un modelo de gestión por resultados porque permite elaborar acciones estratégicas, vectores de resultado y colocar a la

gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo.

Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario prever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. La gestión por resultados implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno.

Una adecuada gestión por resultados puede lograr productos como:

- Plan estratégico.
- Planes operativos.
- Procesos prioritarios rediseñados.
- Rediseño de procesos de formulación, programación y ejecución presupuestaria.
- Compromisos de resultados de gestión.
- Esquema de incentivos.
- Sistema de monitoreo de la gestión.

En el plano internacional la gestión por resultados se ha implementado en diversos paí-

ses, con el principal objetivo de incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público, a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión. Revelando las experiencias de Australia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Estados Unidos, los países escandinavos y algunas naciones latinoamericanas, aparecen varios rasgos comunes. Se prevé el establecimiento de Planes Estratégicos, de mediano a largo plazo, y de Planes Anuales en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo. Estas metas se expresan en forma de productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución.

En el caso cubano, la búsqueda de este equilibrio ha marcado la acción gubernamental en los últimos años, al pasar del enfoque de cumplimiento de tareas al enfoque de resultados, con valoraciones multidimensionales del cambio que produce la gestión en la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza pública en el gobierno (Rascón, 2010); así como, el mejoramiento de las condiciones de vida (Guzmán, 2007; Calves y Machín, 2016).

En este escenario, se reconocen los estudios abordados por Guzmán (2006) y Gutiérrez (2016) sobre la evaluación por resultado de los Órganos Locales del Poder Popular (OLPP), que enfatizan en el incremento de condiciones necesarias para una gestión más efectiva en la satisfacción de las necesidades de la población, con particularidad en los municipios, donde se señalan

importantes potencialidades. Sin embargo, en los documentos normativos<sup>1</sup> de la organización y funcionamiento de los OLPP, no se trata con precisión la evaluación de resultado y la medición de la efectividad de la gestión como criterio de mejora. Esta necesidad es acentuada en la *Conceptualización del modelo económico social cubano de desarrollo socialista* (MESCDs) (Comité Central del PCC, 2017), que explica la modernización de la administración pública entre las principales transformaciones, con énfasis en el municipio.

Algo similar ocurre en las bases del *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030* (PNDES) (Comité Central del PCC, 2017), en el eje estratégico gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social, donde se especifica la evaluación de las políticas públicas y el alcance del desarrollo territorial mediante las capacidades de gestión. Igualmente se establece, en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* (LPES) (Comité Central del PCC, 2017), la evaluación sistemática del resultado y su impacto (Lineamiento nueve), referido a la gestión

empresarial y su perfeccionamiento (Lineamiento 268). No obstante, en el artículo 184 (e) de la Constitución (2019) se consigna la evaluación por resultado de la gestión de las administraciones municipales por el Consejo Provincial de gobierno.

La evaluación por resultados de la gestión es uno de los temas principales de análisis en la literatura especializada contemporánea; en ella resalta la tendencia creciente de incorporar prácticas<sup>2</sup> en la administración pública, como herramienta para mejorar su desempeño (Serge, 1997), en particular en los gobiernos locales con la intención de acercar más su gestión, por razones funcionales, a los problemas de la sociedad. Es común encontrar distintos conceptos relativos a la evaluación por resultados, como “control de gestión”, “gestión del desempeño”, “evaluación del desempeño” y “gestión de resultados” (Sanín, 1999).

De lo anterior, se considera pertinente particularizar la evaluación por resultados para asumir definiciones más precisas, al considerar lo expuesto por Alarcón (2020), quienes consideran que el resultado es un proceso que desarrolla capacidades de gobernabilidad para la transformación del estado de las cosas en la relación producto (servicio) y efecto directo que genera. Se extraen ventajas que visualizan perspectivas de

<sup>1</sup> Constitución de la República de Cuba (2019); dos leyes: la 1269 (1974) y la 91 (2000); un Decreto Ley: 281 (2011); dos Decretos: 301 (2012), 298 (2012); dos Acuerdos: 6176 (2007) y Acuerdo del Consejo de Ministros (2015); Instrucción 1 (2011) del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros; reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular (1995); *Manual de funcionamiento interno de las Asambleas Locales del Poder Popular* (2017).

<sup>2</sup> Su realización se evidencia en países como Noruega, Suecia, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Holanda, Alemania, Italia, Japón y varias naciones de Latinoamérica (Esteban y Echevarría, 1998; Matthew y Shah, 2008).

evaluación, enfoques y criterios que permiten analizar el espectro evaluativo, así como conceptos abordados por varios autores.

Las principales ventajas destacadas por los autores son:

- Diagnostica las prácticas gubernamentales frente a los problemas públicos (AIEIS, 2003; Serra, Figueroa y Saz, 2007);
- ofrece información a directivos públicos para la toma de decisiones; Rodríguez, 2005; Coats y Passmoore, 2008; MPSEDM, 2010; Sánchez, 2014);
- muestrea la proyección y gestión de las políticas públicas sobre las necesidades sociales y la orientación al desarrollo (Hadi y Ramírez, 2003; Wollmann, 2003; Banco Mundial, 2005; Shah, 2008; Roy, 2009;
- mide efectos inmediatos de programas en la población beneficiaria (Guzmán, 2007; Alexandrie, Gómez y Muñoz, 2010);
- verifica si se obtiene el resultado propuesto y el cumplimiento de las metas como consecuencia de los productos puestos a disposición de la sociedad debido a la gestión realizada (Chávez, 2007);
- mejora la transparencia, rendición de cuentas, el valor público, la confianza pública en el desempeño del gobierno (Rascón, 2010), y asocia directamente los cambios producidos a la gestión realizada (ILPES, 2003; Lozano, Saavedra y Fernández, 2011);

- posibilita mayor efectividad de la gestión y desempeño integral de la gobernabilidad (SINDES, 2010).

### **Antecedentes de la construcción de indicadores para la gestión de los gobiernos locales**

En el plano internacional, resalta como experiencia más destacada lo ocurrido en el año 2005, cuando 18 países aprobaron en México el documento IWA 4 (*International Workshop Agreement 4*—Taller de Acuerdo Internacional 4): “Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en el gobierno municipal”. Este documento fue previamente revisado y traducido al inglés, y enviado a 120 países de donde se recibieron 230 observaciones. En el año 2009 se revisó el IWA4 para adaptarlo a los requisitos de la edición 2008 de ISO 9001. Muy recientemente, por iniciativa internacional creada en México, el documento IWA4 se ha transformado en norma ISO 18091:2014 “Sistemas de gestión de calidad. Guía de aplicación de ISO 9001:2008 para los gobiernos locales”. La publicación de la norma ISO 18091:2014 implicó 25 años de trabajo precedente. La Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC) trabaja con cuatro ejes temáticos: desarrollo institucional para buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo ambiental sustentable y desarrollo social incluyente. Estos comprenden 39 indicadores temáticos y 254 subindicadores.

El estándar internacional ISO/IWA 4, adoptado hoy como ISO 18091, se consolida como directriz para la gestión de sistemas de calidad en el gobierno. Constituye, además, el primer esfuerzo para promover procesos de control y seguimiento a la gestión de políticas públicas desde una perspectiva ciudadana.

La metodología IWA 4 es una herramienta que busca la consolidación de gobiernos locales confiables a través de dos enfoques: la calidad y la confiabilidad. En ella el ciudadano desempeña un papel preponderante en la incidencia de las políticas públicas de su territorio y desempeña un rol de control social dentro de la gestión pública de su gobierno.

El IWA 4 es considerado como un sistema de gestión integral de calidad, único estándar en materia de gobiernos respaldada por la ISO, el cual fue desarrollado por el doctor Carlos Gadsden, secretario ejecutivo de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables.

El IWA 4 tuvo sus primeros planteamientos de acuerdo con lo establecido, en el 2003, en el programa “Agenda desde lo Local”, a partir del cual se identificaron indicadores para la evaluación y el fortalecimiento de las capacidades municipales; se fundamentó en 39 indicadores relacionados con la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La “Agenda desde lo Local” constituyó una metodología orientada a realizar un autodiagnóstico de los municipios, en materia de desarrollo local, fundamentado en:

1. Desarrollo institucional para un buen gobierno,
2. desarrollo económico sostenible,
3. desarrollo social incluyente,
4. desarrollo ambiental sustentable.

A partir de la aplicación de la política, y de acuerdo con sus resultados, los municipios podían ser certificados como “municipio seguro”, “municipio sustentable”, “municipio incluyente” o “municipio profesional”, entre otros títulos; lo que lleva a pensar que fue en este momento cuando la política empezó a tener visos de estandarización y comenzó a afiliarse a procesos de certificación de la calidad.

Esta metodología, a partir de una visión sistemática conceptual y metodológica, flexible e integral, puede ser adoptada desde el ámbito local, municipal y nacional. Está enfocada en mejorar el desempeño de los gobiernos locales desde cada una de las unidades que lo conforman. De esta manera puede responder a las necesidades del ciudadano y enlazar a los gobiernos con el tema de la calidad y la confiabilidad.

La adopción de un sistema de gestión de calidad en un gobierno local desarrolla políticas públicas más fuertes, confiables y efectivas, responde a los requerimientos de la ciudadanía sobre productos y servicios públicos de alta calidad y garantiza el mínimo vital de alimentación, vivienda, acceso a los servicios públicos domiciliarios, recreación, atención en salud, seguridad y protección, acceso a vías públicas en óptimas condiciones, transporte público, transparencia y ac-

cesibilidad a la información pública, educación e infraestructura, entre otros.

La importancia de esta metodología radica en que es el gobierno local el que debe proveer servicios de calidad, de manera integral y continua, pues estos impactan directamente en la ciudadanía. En busca de normalizar y evaluar las actividades de los gobiernos locales a nivel internacional, surge la ISO 18091 del 2014, la cual estipula directrices para la aplicación de la norma ISO 9001:2008 de manera integral en gobiernos locales y se fundamenta en un enfoque basado en procesos. Esto otorga confiabilidad de los ciudadanos a su gobierno, y garantiza integralidad en los procesos de producción de los servicios que proporciona el gobierno local, con un enfoque hacia el ciudadano.

El sistema establece unas directrices para realizar un diagnóstico, en el cual el ciudadano evalúa el alcance y madurez de los productos y servicios otorgados por el gobierno local. Está integrado por 39 indicadores mínimos de gestión y distribuidos en cuatro ejes temáticos, los cuales están contemplados al interior de tres dimensiones:

- Verde: Comprende el nivel de prácticas mínimas aceptables.
- Amarillo: Por debajo del nivel de prácticas aceptables.
- Rojo: Nivel de prácticas inaceptables.

La herramienta plantea unos tiempos determinados y escenarios definidos, como lo es

la conformación de los Observatorios Ciudadanos, la consolidación de las Mesas de Pacto y Mesas de Verificación. Posteriormente se da paso a la publicación y retroalimentación pública de los resultados obtenidos en el desarrollo del ejercicio y se concluye con el seguimiento a los planes de mejoramiento.

El sistema de gestión de calidad está formado por aquellos procesos estratégicos, misionales y de apoyo necesarios para cumplir con las expectativas del ciudadano, requisitos indispensables para la provisión de bienes y servicios por parte del gobierno local.

Para que una organización tenga éxito, necesita ser guiada y controlada de manera sistemática y transparente. Esto es particularmente cierto para el gobierno local, donde la transparencia y la rendición de cuentas a sus clientes/ciudadanos son vitales para ganar su confianza. El éxito sostenible solo será el resultado de la implementación de un sistema de gestión de calidad integral que aborde las necesidades y expectativas de todas las partes interesadas (ISO, 18091).

Frente a su metodología el IWA 4 proporciona dos anexos:

1. Anexo A– Sistema de gestión de calidad, orientado a la integralidad de todos los procesos.
2. Anexo B– Agenda desde lo local, orientado a la confiabilidad del ciudadano hacia los productos y servicios.

Otros momentos importantes en esta temática tuvieron lugar durante el 66° período

de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011. Allí se presentó a nivel mundial el *Open Government Partnership* (OGP) o “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA), como un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta se sostiene en cuatro principios fundamentales: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología.

Asumiendo los principios contenidos en las precedentes Cartas Iberoamericanas del CLAD sobre Función Pública (2003), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), y Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), se elaboró la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

De igual manera, constituye un importante antecedente el Modelo UIM para el buen gobierno y la calidad democrática, que contiene sistemas de indicadores para medir la calidad de los gobiernos locales.

Como idea final, es necesario reconocer la importancia de la gestión por resultados, relacionado con la satisfacción que deben brindar los gobiernos locales a sus ciudadanos. Para ello, será necesario, establecer mecanismos de medición y retroalimentación, tomando como referencia las normas internacionales y nacionales establecidas para estos fines.

## Referencias bibliográficas

- Alarcón, R. (2020). *Contribución a la evaluación y mejora del resultado de la gestión pública de los órganos municipales del poder popular. Aplicación en la provincia Holguín* [tesis de doctorado en Ciencias Técnicas]. Universidad de Holguín.
- Alarcón, R., y Salvador, Y. (2020). La efectividad del desempeño de la gestión pública de gobiernos locales. Análisis de un caso de estudio. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 2 (94), 18-29.
- Alexandrie, G., Gómez, F.J. y Muñoz, D. (2010). *Evaluación del impacto social de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico. Una aplicación en el sector de las comunicaciones industriales*. I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. Recuperado de <http://www.oei.es/memoriasctsi/mesa6/m06p17.pdf>
- Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. (2019). Constitución de la República de Cuba. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
- Banco Mundial (2005). *Estudio de evaluación de impacto. Programa de evaluación*. Santiago de Chile.
- Calves, S. y Machín, M.M. (2016). *Contribuciones al conocimiento de la administración pública. Funciones de la evaluación en la gestión pública, consideraciones teórico-metodológicas*. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela, 113-120.



- Chávez, O.E. (2007). *Estructura y enfoque de un sistema de medición del desempeño de una municipalidad para aportar al proceso de toma de decisiones*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo.
- Coats, D. y Passmoore, E. (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: The Work Foundation.
- Comité Central del PCC (2017). *Actualización de los lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Partido Comunista de Cuba.
- Comité Central del PCC (2017). *Bases del plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030: Visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. La Habana. Partido Comunista de Cuba.
- Comité Central del PCC (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. La Habana: Partido Comunista de Cuba.
- Gutiérrez, O. (2016). *La administración pública cubana en el proceso actual de transformaciones. Problemas de la gestión en la administración pública*. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela, 17-33.
- Guzmán, M. (2007). *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Guzón, A. (2006). *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Hadi, E., y Ramírez, M.T. (2003). Institutions, Infrastructure and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, 70, 443-477.
- ILPES (2003). *Los indicadores de evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ISO (2014). *Organización Internacional de Normalización*. Recuperado de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:10002:ed-2:v1:es>
- ISO 18091 (2019). Recuperado de <https://cdn.standards.iteh.ai/samples/72808/8f42c464caf04987a61e-971fdea2b7ce/ISO-18091-2019.pdf>
- IWA 4 (2005). *Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en el gobierno municipal*. Recuperado de <https://www.aiteco.com/iwa-4-gobiernos-confiables/>
- Lozano, J., Saavedra, R.M. y Fernández, N. (2011). La evaluación del impacto de los resultados científicos. Metodologías y niveles de análisis. *Humanidades Médicas*, 11(1), 99-117.
- Pinilla, J. y García, A. (2010). La evaluación de políticas públicas. Informe SESPAS. *Gaceta Sanitaria*, 24(1), 114-119.
- Rascón, L. (2010). *Sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas*. Recuperado de <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/marzo.lucy.pdf>

- Rodríguez, A. (2005). Impacto social de la ciencia y la tecnología en Cuba: Una experiencia de medición a nivel macro. *Revista CTS*, 2(4), 147-171.
- Roy, R. (2009). *Sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central en Chile*. Seminario Internacional Cuentas Nacionales y Presupuesto por Resultados. Lima: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Sánchez, B.S. (2014). *Rol de los poderes públicos y de los órganos de control externos en el marco del nuevo modelo de gestión por resultados*. Memorias del XLI Seminario Internacional de Presupuesto Público. Ciudad de Guatemala.
- Sanín, H. (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-mesoevaluación)*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Serge, J. (1997). *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shah, A. (2008). *Prestación de servicios públicos. Serie sobre sector público, buen gobierno, responsabilidad y rendición de cuentas*. Bogotá: Banco Mundial; Mayol Ediciones.
- SINDES (2010). *Descripción Programa SINDES. Sistema de indicadores de desempeño*. Recuperado de <http://www.icmala.org/images/stories/Convocatoria%20SINDES%202010.v3.pdf>
- Vanclay, F. y Nicholas, T. (2013). Social Impact Assessment and Ethical Social Research Principles: Ethical professional Practice in Impact Assessment. Part I. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31, 243-253.
- Wollmann, H. (2003). Evaluation in public-sector reforms: Towards a third wave of evaluation? *Evaluation in Public- Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

# DESARROLLO LOCAL: EN LA BÚSQUEDA DE UNA MEJOR GESTIÓN

Viviana María Somoano Núñez

Profesora Auxiliar de la Universidad de Artemisa

## De los enfoques implementados, al camino enrutado

Tal vez convenga comenzar refiriéndose a los motivos por los cuales el tema de la “gestión del desarrollo local” viene rediseñando, en los últimos años, la forma en que pensamos, planeamos, promovemos, organizamos, dirigimos, controlamos y, hasta innovamos, atrayendo la atención de tantas personas y actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

En este sentido, es notable el cambio de los gobiernos, en la forma de abordar el desarrollo local, incorporando, en sus estrategias y en sus programas, ideas de descentralización, articulación, convergencia y fortalecimiento de determinadas redes, asumiendo las necesidades de competitividad del empresariado y de participación de la sociedad civil, o sea, se han ido incorporando nuevos parámetros para la realización y el avance de experiencias de desarrollo local.

El contexto en que Cuba se ha desarrollado en los últimos diez años ha posibilitado contar con variadas experiencias que buscan explicar cómo se mueven, expresan, interactúan y evolucionan las dinámicas en un

espacio territorial determinado. Así se han implementado diferentes programas y proyectos que han contribuido, desde variados enfoques, no solo a la introducción de tecnologías, sino también a la formación de una cultura de trabajo. Tomemos, por ejemplo, los más implementados en las provincias de Artemisa y Mayabeque:

- I. En el año 2011 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su guía metodológica “Marco conceptual, metodológico y operativo de la planificación regional”, teniendo como base el desarrollo de proyectos de colaboración internacional que se implementan en los municipios, propuso dimensiones e indicadores para evaluar el desarrollo local, tal como se expresa en la tabla 8.1.

Como se aprecia, la propuesta, en orden jerárquico, parte de la capacidad de generación de riqueza como indicador que sustenta la dimensión económico-productiva. A esta, en orden sistémico, subordina e interrelaciona, a la vez, indicadores referidos a las necesidades y aspiraciones de la población, basados en elementos identitarios. Para

**Tabla 8.1- Dimensiones e indicadores para evaluar el desarrollo local**

Dimensión económico-productiva	Asociada a las decisiones y actividades que inciden en la capacidad de generación de riqueza con un vínculo territorial a partir del conjunto de modalidades de sistemas productivos existentes y las estructuras de distribución de la riqueza producida a nivel territorial. También se deben tener en cuenta dimensiones como la inversión, la calidad y pertinencia de la formación del capital humano, el capital social, la productividad, la generación de conocimientos e innovación y el conocimiento popular, que se materializan en la competitividad y, sobre todo, en la inclusión y justicia económicas.
Dimensión social	Descrita como las aspiraciones y necesidades de la población perteneciente a un territorio, atendiendo a su diversidad y condición socioeconómica, étnica, cultural y etaria. En esta dimensión se debe garantizar la inclusión, la equidad, el respeto a la diversidad y la responsabilidad social.
Dimensión ambiental	Vinculada con los principios y estrategias de desarrollo sostenible y la seguridad ambiental. Asociada a muy diversos temas, como el cuidado de la vida, las malas prácticas sociales que incrementan los riesgos asociados al cambio climático, la contaminación, el riesgo socio-ambiental, la salinización de las reservas subterráneas, la gestión de desechos y la depredación de especies.
Dimensión cultural	Los territorios son diversos entre sí y también son socialmente heterogéneos en su interior, lo que tiene una expresión cultural. Existen diversos elementos identitarios que, si no se abordan en su complejidad y relevancia, pueden generar riesgo y conflictividad. Esa diferenciación puede convertirse también en desigualdad y exclusión si no hay una comprensión y un abordaje adecuados de las diferencias, expresadas en formas organizativas, cosmovisión, métodos productivos, entre otras cosas.
Dimensión político-institucional	El desarrollo territorial se debe gestionar intencionalmente, lo que implica construir escenarios, agendas y rutas estratégicas. Requiere también arreglos institucionales que deriven en políticas, estrategias y mecanismos de ejecución, control y seguimiento de las acciones a corto, mediano y largo plazo. Todo lo anterior debe llevarse a cabo en un contexto de diálogo y consenso. La definición de visiones compartidas, prioridades, acuerdos, responsabilidades y ámbitos de coordinación requiere una institucionalidad que permita llevar a la práctica el diseño estratégico que se proponga. En este sentido, se debe garantizar el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, culturales y patrimoniales de que se disponga para apoyar el desarrollo territorial.

Fuente: Marco conceptual, metodológico y operativo de la planificación regional. PNUD (2011).

ello se declaran dos dimensiones, la social y la cultural, en las que se hace énfasis en aspectos como la inclusión, la equidad y la responsabilidad, teniendo como bases las estrategias para su ejecución (dimensión político-institucional) en un ambiente sostenible y seguro (dimensión ambiental).

Sin embargo, esta concepción del desarrollo, sostenida desde proyectos de colaboración internacional, no declara, explícitamen-

te, la identificación de las potencialidades endógenas como uno de los rasgos del desarrollo local como proceso; esto puede justificarse teniendo en cuenta que estos proyectos tienen un alcance a nivel nacional y no se adentran suficientemente en una comprensión, a escala subnacional, de factores relacionados con políticas, estrategias y mecanismos de control, lo que implica, además, decisiones de gestión pública

y participación ciudadana. En este sentido, llama la atención la forma en que se medirá, desde la dimensión institucional, lo relacionado con estos indicadores.

- II. En el año 2017 el Instituto de Planificación Física (IPF), apoyado en el modelo propuesto para el Índice de Desarrollo Territorial (IDT) “Toma de decisiones sobre la base de registros administrativos”, diseña, en el marco de ejecución de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral de los Territorios (PADIT) que, aunque clasificado como programa nacional, también sienta sus bases en la colaboración internacional, el Índice para la Identificación de las Desproporciones Territoriales.

Por su importancia, presentamos textualmente cómo fundamentan IPF, PADIT y el MEP el devenir de esta herramienta tan necesaria para la gestión del desarrollo territorial.

En Cuba existe la experiencia Índice de Desarrollo Humano Territorial (IDHT), investigación realizada por los profesores de la Universidad Central de Las Villas Marta Abreu. Este índice está compuesto por indicadores que reflejan los adelantos y oportunidades que tiene el ser humano. Se estructura en tres parámetros que utilizan 6 variables: mortalidad infantil, índice de ocupación, volumen de inversiones, tasa de escolarización, salario

medio devengado y mortalidad materna. A partir de los resultados del IDHT, se propone construir el IDT incorporando nuevos indicadores que consideran otros elementos relevantes para el desarrollo territorial.

Como resultado del Proyecto PADIT se decide aplicar el cálculo del IDT en los 11 municipios incluidos en la plataforma.

Alcance: Sistema de Indicadores que conforman el IDT, con el cual medir o determinar el desarrollo y las desproporciones territoriales a nivel municipal.

Novedad: Diseñar, aplicar y cartografiar un IDT a partir de un sistema de indicadores que permita tomar decisiones y establecer prioridades para el desarrollo, que contribuyan a corregir las desproporciones territoriales de manera integrada o por subsistema. Al mismo tiempo se podrá monitorear y evaluar el cumplimiento de Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Beneficio: El IDT permitirá evaluar periódicamente el desarrollo de los municipios, como sistema de control de los Planes de Ordenamiento Territorial y de la implementación de las políticas y determinaciones territoriales del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial.

El Índice de Desarrollo Territorial (IDT), con las limitaciones que pueda tener, está compuesto por indicadores que reflejan el desarrollo territorial en el país. Considera cuatro dimensiones, la económico-productiva, asentamientos humanos y población, la físico-ambiental y la infraestructura

técnica. No considera indicadores o variables de potencial físico-ambiental (agroproductividad de los suelos, reservas de agua, yacimientos minerales, atractivos naturales, etc.) ya que existe un estrecho vínculo entre la presencia de recursos naturales y la formación de desigualdades territoriales.

Por tanto, la selección de indicadores considera el acceso y aprovechamiento de los recursos y oportunidades de desarrollo. La fuente de los indicadores es el Anuario Estadístico Municipal y Provincial de la Oficina Nacional de Estadística e Información, institución responsable de la estadística oficial del país (IPF, PADIT, MEP, 2017).

La tabla 8.2 muestra las dimensiones del Índice de Desarrollo Territorial con sus indicadores y los ODS con los que se relacionan.

Apoiado en indicadores de la planificación centralizada (mortalidad infantil y materna, escolarización, ocupación), como principio fundamental del funcionamiento de nuestro modelo económico que refuerza el carácter socialista de nuestro proceso, este índice, a diferencia del enfoque anterior, considera la incorporación de otros indicadores, directamente relacionados a determinadas oportunidades de desarrollo. Sin embargo, al hacerlo no tiene en cuenta la formación del capital humano, así como la generación de conocimientos e innovación y el conocimiento popular, aspecto este, de vital importancia en el desarrollo local como proceso de construcción de capacidades, lo que se considera una limitante y, a la vez, una contradicción desde el propio término de desarrollo porque para que el desarrollo acontezca es preciso contar con personas en condiciones de tomar iniciativas, de asumir

**Tabla 8.2- Índice de Desarrollo Territorial (IDT)**

Subsistema	Indicadores seleccionados	ODS
Físico-ambiental	Gastos de inversión para la protección del medio ambiente	11, 13, 14, 15
	Índice de forestación	11, 15
	Carga contaminante	11, 14, 15
Económico-productivo	Salario medio mensual	8
	Volumen de las inversiones	7, 8, 9
	Índice de ociosidad	2, 12
Infraestructura técnica	Cobertura de agua potable	6, 11
	Cobertura de saneamiento	6, 11
Población y asentamientos humanos	Tasa de envejecimiento	
	Relación de dependencia	
	Grado de urbanización	
	Tasa media anual de crecimiento	

Fuente: Marco conceptual, metodológico y operativo de la planificación regional. PNUD (2011).

responsabilidades y emprender nuevos negocios, de tomar decisiones, de apostar por un camino de cambios y, para ello, es fundamental la formación del capital humano.

Por otra parte, y aunque no es declarado en la fundamentación del índice, el cálculo que posibilita la evaluación periódica, se realiza a nivel supramunicipal (provincial) desde estados comparativos entre un municipio y otro. No obstante, es necesario que los gobiernos municipales se autoevalúen sistemáticamente y esos resultados, así como la propuesta diseñada, sirvan de herramienta para su gestión.

III. A finales del año 2018, con la reforma Constitucional y, en correspondencia con la Agenda 2030, se diseña el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 (PNDES), estructurado en siete ejes estratégicos y 23 objetivos. El eje número uno plantea: “gobierno eficaz y socialista (...)”.

El diseño de este eje, así como la determinación de dimensiones e indicadores para medir eficacia en el sector público, teniendo en cuenta que esta representa la síntesis de las funciones principales que debe cumplir el Estado, sería la ruta que construiría nuestro modelo de gobernanza y unificaría la diversidad de enfoques aplicados hoy. En este sentido, nos proponemos compartir un breve análisis que posteriormente contribuya al diseño de las posibles dimensiones e indicadores para un gobierno eficaz y socia-

lista como representación de una propuesta cubana de la gestión del desarrollo local.

Para ello asumimos que el término “gobierno eficaz y socialista” internaliza la eficacia del sector público y, en ese sentido, representa la síntesis de las funciones principales que debe cumplir el Estado.

Teóricamente se espera que el Estado debe contribuir a reducir desigualdades en el ingreso, proveer bienes y servicios públicos, administrar los recursos del gobierno y diseñar políticas que garanticen estabilidad y crecimiento económico. En Cuba, el aprovechamiento de las reservas existentes de eficiencia en el gasto constituye un factor relevante en la mejora del desempeño de su sector público, al considerar el ya muy elevado peso del presupuesto.

Sobre esta base, es válido recordar que cualquier análisis de eficiencia, en el sector público, debe internalizar la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos de política planteados, es decir, su eficacia. De lo contrario la medición de la eficiencia, entendida como la cantidad de recursos necesarios para maximizar el impacto del accionar público, presentaría sesgos.

Ante este camino, declarado como eje, debemos partir de que la estructura del gasto público en Cuba se encuentra favoreciendo la esfera social, especialmente, en los sectores de la salud y la educación. A eso sumémosle los llamados indicadores de oportunidad (papel del gobierno en la provisión de iguales oportunidades para todos) que transversalizan las áreas de “administración”,

“educación”, “salud e infraestructura” y, por otra parte, los indicadores de las funciones de “estabilidad”, “distribución” y “desempeño económico”.

Sin embargo, el sector público debe considerar no solo el alcance del cumplimiento de sus objetivos, sino también la responsabilidad en el manejo de los recursos con los que cuenta para cumplir con sus funciones.

En correspondencia con lo anterior y, teniendo como base los principios declarados en el modelo económico y social, consideramos pertinente que se visualice, desde el referente de “gobierno eficaz y socialista”, el efecto que pueden tener los gastos en los que incurren los agentes privados en la provisión de bienes o servicios, así como la evaluación de alianzas público-privadas insertadas en la modalidad de cooperativa.

Pero todos estos análisis y reflexiones fueran poco pertinentes si no se concibe en ellos el actual contexto pandémico de la COVID-19, como un elemento de relevancia nacional e internacional, imposible de ser previsto en el diseño del mencionado PNDES. Si bien estamos conscientes de las pérdidas que ha causado a la humanidad en la totalidad de las dimensiones del desarrollo; también ha contribuido al rediseño de culturas en la gestión de este. Por eso consideramos necesaria su inserción en el tema, teniendo como base las buenas prácticas aplicadas en nuestro país, monitoreadas durante tanto tiempo, fundamentalmente, para prevenir el contagio y que hoy bien pueden ser consideradas indicadores.

El gobierno socialista cubano, con su eficaz gestión, ha demostrado al mundo la capacidad de movilización del potencial científico disponible para encontrar las mejores respuestas a la COVID-19. La relación universidad-gobierno-empresa ha sido clave en el enfrentamiento a la epidemia. Las capacidades para el diálogo directo entre expertos, académicos y profesionales con el gobierno, el fomento de la colaboración interinstitucional e intersectorial, la participación interdisciplinaria, el despliegue de un trabajo intenso para acelerar las respuestas y una activa comunicación pública para mejorar la información y el desempeño de la población, fueron indicadores que lograron, en justa medida, cumplir con las funciones principales del Estado.

De forma general, podemos afirmar que las prácticas hasta aquí analizadas, así como la propuesta de PNDES que Cuba presenta hoy, constituyen bases teórico-prácticas para una adecuada propuesta de representación y medición de las actividades que forman el proceso de la administración pública con el objetivo de mostrar los efectos de su gestión en el desarrollo local.

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba (2019). Constitución de la República de Cuba. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2013). *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Ideal 2013*.



- Recuperado de [http://www.caf.com/\\_custom/static/ideal\\_2013/assets/book\\_1.pdf](http://www.caf.com/_custom/static/ideal_2013/assets/book_1.pdf)
- Base de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT) (2014). *Estadísticas e indicadores sociales*. Recuperado de [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)
- Bergara, M. (2003). *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- CCED-MES (2001). La formación en administración pública en América Latina, Canadá y Cuba: Particularidades y tendencias actuales. *Folletos Generales*, 5(11), 32-40.
- Colectivo de autores (2017). *Administración pública: Conceptos y realidades*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Colectivo de autores (2015). *¿Qué municipios queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- Colectivo de autores (2017). *Administración pública y derecho local*. Recuperado de <https://catalog.princeton.edu/catalog/10889380>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011). *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. Recuperado de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09232.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/51945/AnuarioEstadistico2013.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014a). *Panorama social de América Latina*. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf?sequence=6](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014b). *Panorama fiscal de América Latina. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053_es.pdf?sequence=1)
- Clements, B., Faircloth, C. y Verhoeven, M. (2007). Gasto público en América Latina: Tendencias y aspectos clave de política. *Revista de CEPAL*, 93, 39-62. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/31950/clements.pdf>
- Hidalgo, V. y Doimeadiós, Y. (2011). Fiscalidad y equilibrio externo e interno en la economía cubana: Avances y desafíos. *Economía y Desarrollo*, 148(2), 48-77.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Panorama de la gestión pública en América Latina*. Recuperado de [http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/panorama\\_gp\\_h\\_final.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/panorama_gp_h_final.pdf)

- Iglesias, A. (2016). *La administración pública y la gestión empresarial como campos de investigación y perfiles de formación diferenciada de cuadros y directivos*. Recuperado de <https://recursoshumanosblog.wordpress.com/2011/03/01/la-administracion-publica-y-la-gestion-empresarial-como-campos-de-investigacion-y-perfiles-de-formacion-diferenciada-de-cuadros-y-directivos-algunas-experiencias-en-cuba/>
- Musgrave, R.A. y Musgrave, P.B. (1999). *Hacienda pública teórica y aplicada*. México D.F.: Editorial McGraw-Hill.
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2014). *Anuario Estadístico de Cuba 2013*. Recuperado de <http://www.one.cu/aec2013.htm>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2014). *Estadísticas*. Recuperado de [http://www.paho.org/arg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=160:datos-estadisticas](http://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=160:datos-estadisticas)
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana: Editora Política.
- Pedraja, F., Salinas, J. y Suárez, J. (2001). La medición de la eficiencia en el sector público. *La medición de la eficiencia y la productividad*. Madrid: Editorial Pirámide, 243-268.
- Rodríguez, J.L. (2014). *Ingresos y nivel de vida: Una revisión actual*. Recuperado de <http://www.cubacontemporanea.com/specials/ingresos-nivel-de-vida-una-revision-actual-i>
- Rodríguez, J. (2006). *Multicolinealidad, heterogeneidad muestral y desbordamiento espacial en el análisis de la productividad de las infraestructuras* [tesis de doctorado]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Santín, D. (2009). *La medición de la eficiencia en el sector público*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/318967105/Santin-D-2009-La-Medicion-de-La-Eficiencia-en-El-Sector-Publico>
- Stiglitz, J. (1999). El papel del gobierno en el desarrollo económico. *Cuadernos de Economía, XVIII*(30), 347-366.
- Tabares, L. (2005). *Enfoques diferenciados de formación en administración pública y gestión de gobierno: Experiencias en Cuba*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.
- Torres, C. y Hernández, D. (2015). *La administración pública y el desarrollo local en Cuba*. Recuperado de [https://ideas.repec.org/a/erv/rccsrc/y2012i2012\\_0912.html](https://ideas.repec.org/a/erv/rccsrc/y2012i2012_0912.html)

# CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES COMO HERRAMIENTA METODOLÓGICA

**Roxana Solórzano Benítez**

Profesora Titular del Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP),  
Universidad de La Habana

**Darnelis Delisle Lescay**

Máster en Ciencias y Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

**Yanitsis Suárez Pedroso**

Jefa del Departamento de Ciencia, Tecnología e Información, del CITMA, en Artemisa

**Rayma Rojas Orta**

Jefa de la Sección de Gestión del Desarrollo, en Artemisa

**Marta Marín Ramos**

Especialista del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

**Viviana María Somoano Núñez**

Profesora Auxiliar de la Universidad de Artemisa

**Bárbaro Frías Valdivia**

Jefe del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad Agraria de La Habana

## **Construcción de indicadores como herramienta metodológica**

La Guía No. 2. *Kit de herramientas para el seguimiento de la gestión local. Los indicadores como elemento central del seguimiento*, que ofrece el Programa Sueco (SKL) y el CEDEL en Cuba, aportan los insumos necesarios para la mejor comprensión de lo que se entiende por indicadores y sus referentes teórico-prácticos.

Existen múltiples definiciones sobre este término, pero a grandes rasgos se podría decir que un indicador es una expresión cuantitativa o cualitativa que permite describir características, comportamientos o

fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o del establecimiento de una relación entre variables que, en comparación con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, posibilita evaluar su desempeño y evolución en el tiempo.

En ese sentido, se podría decir que existen indicadores cualitativos y cuantitativos. En términos generales, los primeros tienden a estar relacionados con el nivel de calidad que se está proporcionando por medio de la entrega de bienes públicos o de la prestación de servicios por parte del Estado. En cuanto a los segundos, suelen estar vinculados con

cantidades y con temas de eficiencia y productividad mediante la utilización de una medida numérica. Tanto unos como otros se caracterizan principalmente por:

- Ser una simplificación de la realidad

La realidad se constituye a partir de la interrelación de múltiples dimensiones; un indicador puede considerar y explicar una de estas (económica, social, cultural, política, etc.), pero no puede abarcarlas todas. En ese sentido, existen indicadores económicos como el producto interno bruto, sociales como la tasa de embarazo adolescente, la tasa de pobreza extrema, etc.

- Permitir la comparación de la situación actual de una dimensión de estudio en el tiempo o respecto a patrones establecidos

Por ejemplo, con el indicador de la tasa de embarazo adolescente uno puede saber si el número de jóvenes embarazadas es menor o mayor que hace un quinquenio. Asimismo, se puede comparar cómo se comporta este índice con respecto a los demás países de la región.

- Transmitir información acerca de un tema en particular para la toma de decisiones

Los indicadores no son meros datos; la información es un conjunto organizado de da-

tos procesados que constituyen un mensaje sobre un determinado fenómeno y proporcionan significado o sentido a una situación en particular.

Cuando se cuenta con indicadores que cumplen estas tres características, ellos representan un instrumento que genera información útil para mejorar los procesos de toma de decisiones y de diseño, implementación o evaluación de las intervenciones públicas. Asimismo, sirven para monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos, cuantificar los cambios en una situación que se considera problemática y para dar seguimiento a los diferentes planes, programas y proyectos con el objetivo de tomar la decisión correcta y mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos en general.

Además, los indicadores pueden presentar distintos niveles de desagregación, pues esto permite contar con datos que muestran diferencias entre categorías o poblaciones.

### **¿Cuáles son los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de formular un indicador?**

Para que los indicadores cumplan sus objetivos, deben formularse a partir de los siguientes criterios

#### **1. Claridad**

El indicador debe ser preciso para poder ser interpretado, entendido o explicado de una manera, en un único sentido y sin posibilidad de duda o equivocación.

## 2. Relevancia

Debe ser un indicador apropiado para medir una situación específica.

## 3. Economía

El levantamiento de la información necesaria para la formulación del indicador y su utilización, en un proceso de seguimiento, no debe generar un alto costo para el responsable de la medición.

## 4. Medición

Abierto a validación independiente.

## 5. Precisión

Los datos y su análisis deben asegurar un nivel de confianza que permita tomar decisiones adecuadas y oportunas a partir de la información provista por el encargado de hacer el seguimiento.

## 6. Sensibilidad

Al construir un indicador se debe tener en cuenta que este debe ser capaz de mostrar cambios en un corto período para que el seguimiento sea constante.

### ¿Cuáles son los tipos de indicadores?

Ahora que se tiene claro qué es un indicador, cuál es su utilidad, qué características deben tener y sobre qué criterios se debe

formular, es prudente identificar qué tipo de indicadores existen y cómo se diferencian entre sí. En términos generales, los indicadores se podrían dividir según:

1. Lo que miden
2. Su nivel de jerarquía
3. La etapa de la intervención en la que se utilicen

Según lo que miden, se pueden dividir en:

- Indicadores de eficacia

Expresan el logro de los objetivos, metas y resultados de un plan, programa, proyecto o política, por ejemplo: porcentaje de cobertura en la atención de adultas mayores.

- Indicadores de eficiencia

Permiten establecer la relación de productividad en el uso de los recursos, por ejemplo: costo promedio anual por alumno atendido, solicitudes tramitadas por funcionario, entre otros.

- Indicadores de efectividad

Este concepto involucra la eficiencia y la eficacia, es decir, el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles. Es la medida del impacto de nuestros productos en el objetivo; el logro del impacto está dado por los atributos que tienen los productos lanzados

al objetivo. Ejemplo: Tasa de homicidio de mujeres.

Por su nivel de jerarquía, se agrupan en:

- Indicadores estratégicos

Permiten hacer una evaluación de productos, efectos e impactos, es decir, la forma, método, técnica, propuesta, solución y alternativa son elementos que pertenecen, bajo el criterio de estrategia, a todo el sistema de seguimiento y evaluación. En este sentido, los indicadores estratégicos permiten medir los temas de mayor incidencia e impacto, por ejemplo: la tasa de cobertura en el sistema de salud o tasa de desempleo femenino.

- Indicadores de gestión

Su función principal es medir la relación entre los insumos y los procesos. Aunque este tipo de indicadores se usan cuando se da comienzo al cronograma, se conciben en la etapa de planeación, cuando para cada situación planteada se programan tareas, actividades y recursos físicos, financieros y humanos. Dentro de esta categoría se tienen en cuenta los indicadores administrativos, los cuales se emplean para dar seguimiento a nivel operativo, por ejemplo: la cantidad de mujeres y hombres contratados o cantidad de invitaciones enviadas.

Por último, según la etapa del proceso de implementación en el que se utilicen, se clasifican en:

- Indicadores de insumo

Cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en la producción de bienes y servicios, por ejemplo: cantidad de horas de trabajo utilizadas, días de trabajo consumidos, entre otros.

- Indicadores de proceso

Miden el proceso de transformación de los insumos en productos y están vinculados con la ejecución, o la forma en que el trabajo es realizado, para producir los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía, por ejemplo: porcentaje de ejecución del presupuesto, porcentaje de normas de aviación actualizadas, entre otros.

- Indicadores de producto

Expresan, en términos cuantitativos, los bienes y servicios entregados por la intervención pública, los cuales se generan mediante la transformación de los insumos, por ejemplo: número de dotaciones de libros entregados a colegios o número de kilómetros de vías construidos.

- Indicadores de resultado

Miden los cambios o efectos esperados al implementar las intervenciones públicas, una vez que se han consumido los productos y/o se han prestado los servicios. A través de los indicadores de resultado se pueden medir

los efectos de mediano plazo de las intervenciones y se puede comprobar si estos efectos están relacionados con los bienes y servicios entregados, por ejemplo: tasa de mortalidad materna, nivel de nutrición-desnutrición, tasa de muerte por accidentes o tasa de suicidios de mujeres.

Cada uno de estos tipos de indicadores suelen ser más útiles en unos temas que en otros. Los de impacto tienden a usarse más para hacer seguimiento estratégico, mientras que los de proceso se emplean más a un nivel operativo. Por su parte, los indicadores de gestión están más relacionados con un seguimiento operativo que con uno estratégico.

A partir de estas categorías, el equipo responsable del seguimiento debe seleccionar y construir una batería de indicadores que permita medir los resultados de la gestión municipal.

### Proceso para formular un grupo de indicadores

A partir de esta información, es prudente describir el proceso que debería llevarse a cabo para construir un grupo de indicadores de cualquier tipo, que sean útiles para realizar el seguimiento en cualquiera de sus tres niveles (estratégico,<sup>1</sup> gerencial<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se centra en alcanzar los objetivos más relevantes y sirve para tomar decisiones presupuestales y definir si se continuará o no con la intervención pública.

<sup>2</sup> Da seguimiento a los resultados parciales de las intervenciones públicas para rediseñarlas o adelantar ajustes que permitan aumentar el éxito de la intervención.

y operativo<sup>3</sup>). Para ello se sugieren los siguientes pasos:

1. Identificar los factores relevantes que van a ser medidos

Se refiere las características que deseamos medir. Para esto sería útil preguntarse lo siguiente: ¿A qué se le dará seguimiento (a un objetivo de un plan, un proyecto, un programa, un proceso o a la utilización de unos insumos)? ¿Quién utilizará la información? ¿Qué decisiones tomará con esa información?

2. Formular el indicador y describir la fórmula de cálculo

El nombre del indicador debe ser lo más ilustrativo posible de lo que se quiere medir, y la fórmula debe permitir informar sobre los parámetros o variables que se están midiendo. Con respecto al nombre, se recomienda que sea claro, preciso y explicativo, es decir, que cualquier persona entienda qué es lo que se va a medir y, que, si se usan siglas o aspectos técnicos, se definan en una nota aclaratoria. Para esto es pertinente preguntarse: ¿Cómo denominaremos esa medición? ¿Qué datos me permiten establecer la medición?

Adicionalmente, a la hora de formular un indicador es importante hacer las desagregaciones necesarias para evidenciar las

<sup>3</sup> Se centra en las acciones, generalmente administrativas, que son necesarias para llevar a cabo las intervenciones públicas.

desigualdades existentes con respecto a la realidad que se quiere analizar. También se debe definir si el indicador es ascendente o descendente. Por ejemplo, los

entre dos variables con distinta unidad de medida; y los cuartos permiten medir la evolución de una variable en el tiempo a partir de un valor base (tabla 8.3).

**Tabla 8.3- Ejemplos de indicadores, según tipo de fórmulas**

Tipo de fórmula	Ejemplo de indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje	Porcentaje de cobertura en la atención de adultos mayores	$\left( \frac{\text{total de adultos mayores atendidos}}{\text{total de adultos mayores}} \right) * 100$
Tasa de variación	Tasa de variación de feminicidio	$\left\{ \left( \frac{\text{tasa de feminicidios 2019}}{\text{tasa de feminicidios 2018}} \right) - 1 \right\} * 100$
Promedio	Tiempo promedio de tramitación de solicitudes	$\left( \frac{\text{tiempo de solicitud 1} + \text{tiempo de solicitud 2} + \dots}{\text{total de solicitudes tramitadas}} \right)$
Índice	Índice anual de ingresos femeninos en el año N	$\left( \frac{\text{ingresos femeninos año N}}{\text{valor ingresos femeninos año base}} \right) * 100$

Fuente: *Kit de herramientas para el seguimiento de la gestión local. Los indicadores como elemento central del seguimiento. Guía No. 2 (2020).*

indicadores de cobertura, accesibilidad, cumplimiento de programas, entre otros, son ascendentes, es decir, en este tipo de indicadores, “más es mejor”. Los indicadores de tiempos promedio de respuesta a los usuarios son descendentes, pues en este caso “más es peor” (si un funcionario se demora más tiempo en contestar una solicitud es menos eficiente que uno que se demore menos).

La fórmula de cálculo alude a la relación matemática de las variables, las cuales deben entregar como resultado lo que se definió en el nombre. Las fórmulas más usadas son porcentajes, tasas de variación, promedios o índices. Los primeros hacen referencia a la razón entre dos variables con una misma unidad de medida; los segundos, a la razón entre una misma variable, pero en períodos diferentes; los terceros, a la relación

3. Validar los indicadores aplicando criterios técnicos

Al tener los indicadores formulados, se sugiere validar que cumplan con los criterios ya explicados (claridad, relevancia, economía, medición, precisión y sensibilidad). Para ello, es necesario preguntarse: ¿El indicador cumple con los criterios de calidad identificados?

4. Señalar la fuente de los datos

Se debe mapear, claramente, de dónde provendrán los datos que se usarán para la medición y así establecer una relación con estos actores para establecer los protocolos de flujos. Para ello, es clave saber cuál es la fuente de la información, por lo cual debe



responderse esta pregunta: ¿Quién tiene la información para poder medir el indicador?

5. Recopilar los datos

Antes de recopilar los datos es importante identificar qué tipo de información se requiere para medir este indicador (información contable presupuestaria, estadísticas, cargas de trabajo del personal, encuestas, estudios especiales, etc.). Para ello, es clave saber

canzar. Con respecto a la periodicidad, se puede decir que esta depende de la disponibilidad de la información y del nivel de los objetivos que se están midiendo.

7. Elaborar fichas de los indicadores

Con el fin de tener toda la información del indicador agregada en un solo instrumento, se sugiere construir una ficha que describa cada uno de los indicadores (tabla 8.4).

**Tabla 8.4- Ejemplo de ficha de indicador**

Ficha técnica de indicadores			
Nombre del indicador:			Código del indicador:
Forma de cálculo	Numerador:		
	Fuente del numerador:		
	Denominador:		
	Fuente del denominador:		
Responsable del cálculo			
Unidad de medida			
Niveles de desagregación geográfica	Periodicidad	Serie disponible	

Fuente: *Kit de herramientas para el seguimiento de la gestión local. Los indicadores como elemento central del seguimiento. Guía No. 2 (2020).*

cuál es la fuente de la información. En este aspecto es necesario preguntarse: ¿Qué datos necesito?

6. Establecer las metas o el valor deseado del indicador y la periodicidad de la medición

Una vez obtenidos los datos iniciales, es necesario definir la meta que se quiere al-

**Bibliografía**

CEPAL (2010). Planificación estratégica y construcción de indicadores de desempeño en el sector público de Costa Rica. *Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño*. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/38459/Indicadores\\_Costa\\_Rica\\_febrero\\_2010-CEPAL.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/38459/Indicadores_Costa_Rica_febrero_2010-CEPAL.pdf)

Departamento Administrativo

Nacional de Estadísticas. (s. f.).  
*Guía para diseño, construcción  
e interpretación de indicadores.*

Recuperado de

[https://www.dane.gov.co/files/  
planificacion/fortalecimiento/  
cuadernillo/Guia\\_construccion\\_  
interpretacion\\_indicadores.pdf](https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_interpretacion_indicadores.pdf)

Swedish Association of Local Authorities

and Regions (2020). *Kit de herramientas  
para el seguimiento de la gestión local.  
Los indicadores como elemento central  
del seguimiento. Guía No. 2.* Embajada  
de Suecia en Colombia.

Makón, P. (s.f.). *El modelo de gestión por  
resultados en los organismos de la ad-  
ministración pública nacional.*

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	7
---------------	---

Diplomado “Servidoras y servidores públicos en la gestión del desarrollo local”. Objetivo general. Objetivos generales. Cursos de posgrado .....	11
--	----

## Curso 1

### INSTITUCIONALIDAD, LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES EN LA GOBERNANZA LOCAL

Administración pública en Cuba: retos y perspectivas

María Julia Aguilar Aguilera, María Luisa Ramos Grandal .....	15
---	----

Aproximación al marco jurídico-institucional y a la autonomía del municipio cubano

Ana Hernández Apán .....	22
--------------------------	----

Competencias de los servidores públicos municipales cubanos, entre capacidades, habilidades y valores

Ana Hernández Apán, Tamara Caridad García Laza .....	33
--	----

Gestión municipal y desarrollo

Ana Hernández Apán, Alideylis Méndez Sánchez .....	41
--	----

La gobernanza local en Cuba

María Luisa Ramos Grandal, María Julia Aguilar Aguilera .....	51
---	----

## Curso 2

### Participación popular para la gestión del desarrollo local

Participación popular y trabajo comunitario para un desarrollo local sostenible

Carmen Nora Hernández Chávez, María Isabel Romero Sarduy .....	61
--	----

Diálogo ciudadano para una gobernanza local socialmente sostenible Carmen Nora Hernández Chávez .....	76
Otra manera de decir y hacer: Comunicación popular Julia María Fernández Trujillo .....	87
Participación y legislación en Cuba, un debate necesario Julia María Fernández Trujillo, Carmen Nora Hernández Chávez .....	93
Experiencias participativas de aquí y de allá Carmen Nora Hernández Chávez, Ana Hernández Apán, Julia María Fernández Trujillo, María Isabel Romero Sarduy, Sandraliz Rafoso Pomar, Marisol Marcheco González, Gladys Díaz Alonso, Leticia Peñalver Cruz .....	97

### **Curso 3**

#### **LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y EQUIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO LOCAL**

Género e interseccionalidad: marco normativo y políticas públicas María Julia Aguilar Aguilera, María Luisa Ramos Grandal, Carmen Nora Hernández Chávez .....	115
Apuntes sobre igualdad y violencia de género. La equidad social en el desarrollo local Carmen Nora Hernández Chávez, María Julia Aguilar Aguilera, María Luisa Ramos Grandal .....	124
Transversalidad de género en el desarrollo local. Categorías e indicadores para su abordaje Suset Piñeiro Coronado, Yaima Alfonso Sardiñas, Carmen Nora Hernández Chávez .....	134
Transversalización de género: una adaptación de reflexiones y recursos metodológicos de experiencias de Suecia Carmen Nora Hernández Chávez .....	145

## Curso 4

### PLANEACIÓN Y GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL

Planeación y planificación estratégica participativa desde el contexto inteligente en el escenario local cubano

Suleidys Abreu Carnero, Darais Báez Fernández, Julio Alberto Cabrera Rodríguez, Orquídea Hailyn Abreu González, Rodolfo Augusto Moreira Rosell, Alejandro Emilio Ramos Rodríguez ..... 157

La Estrategia de Desarrollo Municipal como herramienta de los servidores para la gestión del desarrollo local

Orquídea Hailyn Abreu González, Suleidys Abreu Carnero, Rodolfo Augusto Moreira Rosell, Darais Báez Fernández, Elaine Artigas Pérez ..... 174

La gestión de proyectos para el desarrollo en la planificación local, desde el contexto cubano

Darais Báez Fernández, Rodolfo Augusto Moreira Rosell, Suleidys Abreu Carnero, Orquídea Hailyn Abreu González, Julio Alberto Cabrera Rodríguez, Gabriel Moreno Amador ..... 185

## Curso 5

### DISEÑO DE SERVICIOS PÚBLICOS

La gestión participativa del desarrollo local: desafíos para los servicios públicos

María Isabel Romero Sarduy, Carmen Nora Hernández Chávez ..... 207

¿Qué son los servicios públicos para el desarrollo local-comunitario?

María Isabel Romero Sarduy, Julia María Fernández Trujillo, Luis Domínguez Gea, Ada María Brito Ruiz ..... 218

Marco legal para el desempeño de los servicios públicos en Cuba

Julia María Fernández Trujillo, María Isabel Romero Sarduy ..... 227

¿Cómo diseñar servicios públicos en función de usuarios y usuarias?

María Isabel Romero Sarduy, Julia María Fernández Trujillo, María Alina Pestana Álvarez, Ada María Brito Ruiz ..... 234

## **Curso 6**

### **GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL**

Desarrollo de capacidades en servidores públicos de Artemisa y

Mayabeque: Una propuesta hacia la gestión ambiental municipal

Aimara Brito Montero, Mariamna de la C. Collazo Castillo, Sheyla C. Hernández Sahada, Yoamy Jiménez Fundora, Luis Miguel González Ramos, Ricardo Antonio Bériz Valle ..... 249

La gestión ambiental como proceso en la toma de decisiones de los servidores públicos en el desarrollo local

Mariamna de la C. Collazo Castillo, Sheyla C. Hernández Sahada, Aimara Brito Montero, Yoamy Jiménez Fundora, Luis Miguel González Ramos, Ricardo Antonio Bériz Valle ..... 269

Buenas prácticas ambientales en servidores públicos para un cambio de actitud y de comportamiento

Sheyla C. Hernández Sahada, Mariamna de la C. Collazo Castillo, Aimara Brito Montero, Yoamy Jiménez Fundora, Luis Miguel González Ramos, Ricardo Antonio Bériz Valle ..... 290

Dimensión ambiental en las Estrategias de Desarrollo Municipal de Mayabeque: Objetivos de Desarrollo Sostenible y Tarea Vida

Aimara Brito Montero, Elaine Artigas Pérez, Orquídea Hailyn Abreu González, Darais Báez Fernández, Yoamy Jiménez Fundora, Luis Miguel González Ramos, Miguel Ángel Romero Llerena ..... 313

## **Curso 7**

### **INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS**

Enfoques de comunicación dialógica hacia el desarrollo

Sandraliz Rafoso Pomar, Mireya Valera Hernández ..... 331

Competencias informacionales para servidores públicos: Una aproximación

Naydelín Sánchez Ortega, Sandraliz Rafoso Pomar, Mireya Valera Hernández ..... 340

Herramientas para la gestión de información en la administración pública. Una mirada desde el contexto cubano Sandraliz Rafoso Pomar, Naydelín Sánchez Ortega, Hosniel Miguel Govín Acosta .....	355
---	-----

## **Curso 8**

### **GESTIÓN DE RESULTADOS E INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS GOBIERNOS**

Aproximaciones teórico-prácticas a la gestión por resultados.

Antecedentes de su evaluación en los gobiernos locales

Roxana Solórzano Benítez, Darnelis Delisle Lescay, Roger Alarcón Barrero .....	369
---	-----

Desarrollo local: en la búsqueda de una mejor gestión

Viviana María Somoano Núñez .....	379
-----------------------------------	-----

Construcción de indicadores como herramienta metodológica

Roxana Solórzano Benítez, Darnelis Delisle Lescay, Yanitsis Suárez Pedroso, Rayma Rojas Orta, Marta Marín Ramos, Viviana María Somoano Núñez, Bárbaro Frías Valdivia .....	387
--	-----

En el marco de la actualización del modelo económico y social cubano, la autonomía municipal constituye un desafío para la gestión del desarrollo local. En ese proceso urgen cambios culturales, lo que implica modificar enfoques de trabajo verticales, incorporar la participación popular, la perspectiva de equidad social y de género y la comunicación en la planificación local, perfeccionar y crear servicios públicos, gestionar fondos diversos, definir indicadores de buen gobierno y crear espacios en los cuales, de conjunto con la población, los gobiernos construyan un desarrollo sostenible.

Formar competencias en esta dirección contribuirá a perfeccionar la actuación de la administración pública, en particular la de sus actores gubernamentales y administrativos, que serán los encargados de conducir el desarrollo municipal. El presente texto, de apoyo al Diplomado “Servidoras y servidores públicos en la gestión del desarrollo local”, aporta luces al empeño de robustecer la institucionalidad municipal y favorecer que servidoras y servidores públicos gestionen el desarrollo sin perder el horizonte de prestar servicio al pueblo.

