

ARTÍCULO ORIGINAL

Los problemas públicos prioritarios del municipio Rafael Freyre

Main Public Problems in Rafael Freyre Municipality

Saimelyn A. Forteza Rojas,¹ Hugo M. Pons Duarte² y Jorge L. Cuevas Ramos³

¹ Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

² Academia de Ciencias de Cuba. Asesor del presidente de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba.

³ Miembro del Secretariado del Comité Central del Partido Comunista de Cuba.

RESUMEN

La selección de problemas públicos adquiere cada vez más importancia debido a la necesidad de orientar adecuadamente la estrategia de desarrollo y el gasto público en el ámbito municipal.

Con el fin de desarrollar este proceso de forma práctica y estructurada, se aplicó una variante instrumental en el municipio Rafael Freyre. Se presentan en este artículo los problemas públicos prioritarios por consejo popular que aún persisten pasados diez años del proceso de reconversión azucarera en dicho municipio. Los problemas y los actores que intervienen en su solución han sido identificados y seleccionados a partir de procesos de consultas populares y en intercambios con organizaciones del municipio objeto; se tuvo en cuenta para ello las tendencias participativas y de inclusión social en el proceso de gestión del desarrollo local.

PALABRAS CLAVE: consulta popular, estrategia de desarrollo, política pública.

ABSTRACT

Public problems selection increasingly require more importance due to the need there is to adequately guide development strategy and public expenditure in the municipality. With the aim of developing this process in a practical and structured way, an instrumental variable was applied in Rafael Freyre municipality. The results, reported here, show priority public problems in each municipality popular council, which still persist even ten years after the reconversion of the sugar industry. The problems and agents that have a role in their solution have been identified and chosen by popular consensus and consultation with local organizations. These processes have helped to promote the people's participation and social inclusion in local development management.

Keywords: development strategy, popular consultation, public policy.

Introducción

La introducción de la dirección por objetivos y las indicaciones del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) para la elaboración de los escenarios municipales en los órganos locales del Poder Popular condicionaron el esfuerzo de especialistas e

investigadores en el perfeccionamiento del proceso de planificación municipal. Los procedimientos y metodologías utilizados se han ido adaptando a las particularidades de cada territorio y han estado orientados de una u otra forma a conocer el sistema territorial en cuestión, de tal manera que posibiliten la toma de decisiones acorde con las condiciones y problemáticas identificadas en los municipios.

En el esquema metodológico para la elaboración de los escenarios municipales, elaborado en el año 2005 por el MEP, se definen una secuencia de etapas para la elaboración de los escenarios, y se especifica en el punto 2.0 que, para cada aspecto analizado, deben identificarse y evaluarse las tendencias actuales además de ofrecer una visión integral de los problemas y su jerarquización. Paralelo a esto, recientemente en los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, aprobados en el marco del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en el lineamiento 129 se establece «diseñar una política integral de ciencia, tecnología, innovación y medioambiente [...] a fin de responder a las necesidades del desarrollo de la economía y la sociedad [...] satisfacer las necesidades de la población e incentivar su participación en la construcción socialista» (PCC, 2011, p. 21). En síntesis, se aprecia un llamado de la máxima dirección del país a desarrollar procesos que permitan perfilar adecuadamente las acciones del futuro (es decir, conocer con precisión los problemas a resolver para evitar gastos innecesarios) e imbricar a la ciudadanía en su papel de objeto y sujeto de los procesos de desarrollo, como parte de la construcción del socialismo. En consecuencia, en Rafael Freyre se llevó a cabo una investigación con el fin de estudiar los problemas públicos del municipio; para ello se implementó la consulta popular como forma de participación ciudadana.

Investigaciones realizadas han mostrado avances y retrocesos en el desarrollo del municipio, condicionados, fundamentalmente, por el proceso de reconversión azucarera del cual fue objeto el central de Rafael Freyre. Por ello, este estudio tuvo como objetivo

conocer la situación que presenta el municipio actualmente, pasados más de diez años de cambios en la actividad cañera, para identificar los problemas prioritarios de un municipio impactado por el redimensionamiento de la industria azucarera.

En la investigación se aplicó el instrumento que se muestra en la figura 1.

Se consultaron fuentes oficiales de información, entre ellas, los anuarios estadísticos que emitió la ONEI en el año 2011 y al cierre de 2012, y el banco de problemas, aportados por la Dirección Municipal de Economía y Planificación. Asimismo, se analizó la estrategia de desarrollo del municipio Rafael Freyre y las actas de rendición de cuentas del delegado de los nueve consejos populares, documentos facilitados por la vicepresidencia para la economía del Consejo de Administración Municipal (CAM).

El municipio objeto práctico de estudio

Rafael Freyre se encuentra ubicado, geográficamente, en la región norte de la provincia de Holguín, con una extensión territorial de 618,14 km². El punto más al norte se localiza en la punta de Guardalavaca, a los 21° de latitud norte, y el punto más al sur se localiza en San Juan, muy cerca de Punto Fijo. El municipio tiene nueve consejos populares con una población de 52 027 habitantes y una densidad poblacional de 84,2 habitantes por km².

Las costas en Rafael Freyre pertenecen al tramo costero comprendido entre la bahía de Nuevitas y Punta de Maisí, y son altas, acantiladas y rocosas. Entre las bahías se destacan: Jururú, Bariay, Vita y Naranjo. El relieve es predominantemente llano, con pequeñas elevaciones aisladas que no sobrepasan los 500 m, de morfología más o menos cónica, con predominio de rocas calizas. Las precipitaciones de los últimos años no son favorables; no obstante, las producciones de viandas, granos, hortalizas, frutas, ganado mayor y menor se han mantenido en crecimiento.

Los principales renglones de la economía son el turismo y la agricultura, a pesar de que las condiciones naturales y climáticas son desfavorables para este último. La estructura económica se conforma por sectores y actividades básicas como el comercio, la industria alimentaria, la actividad agropecuaria y la construcción. Dentro de la estructura económica, los establecimientos son los más significativos, con un total de 86, mientras que solo existe una unidad básica económica, dos organizaciones económicas y dos empresas.

El municipio cuenta con proyectos de desarrollo local con financiamiento en CUP y CUC, que están encaminados hacia el incremento y la diversificación de la producción de conservas para sustituir importaciones, el desarrollo de la tecnología de ceba de toro estabulado y semiestabulado para la producción de carne vacuna con destino balance nacional en la UBPC Carlos Noris y la diversificación de los servicios de transporte ferroviario al sector turístico y nacional. Sin embargo, en este contexto aún existen problemas socioeconómicos, unos heredados de las deformaciones propias acumuladas por el llamado Periodo Especial, otros como consecuencia del proceso de reconversión azucarera.

Identificación y jerarquía de problemas públicos en el municipio Rafael Freyre

Para el análisis de la información inicial, se utilizaron tres fuentes de información: a) el diagnóstico estratégico municipal (DEM), elaborado por la instancia del gobierno en el municipio; b) las actas de las asambleas de rendición de cuentas, pertenecientes al año 2012 y c) el banco de problemas del municipio. El levantamiento de la información recogida en las tres fuentes citadas permitió constatar que existían un grupo de problemas acumulados, reconocidos por el CAM. Ello se debe a que estaban mal elaborados según el principio de estructuración de problemas, no poseían un lenguaje científico y su redacción limitaba la comprensión. Paralelo a esto, en la definición del banco de problemas, el criterio predominante era el de las instituciones. Por ello, en una primera fase, a partir de las

irregularidades e insuficiencias en el proceso de identificación de problemas, se reestructuraron (dichos problemas) atendiendo a su similitud, y fueron clasificados por dimensión de desarrollo:

Dimensión «estructura económica»:

Insuficiente producción de viandas y hortalizas.

Escasos recursos para la construcción de viviendas.

Dimensión «características sociales»:

Inestabilidad en los servicios médicos.

Malas condiciones arquitectónicas, de infraestructura técnica y de insumos para el servicio hospitalario del Hospital Mario Muñoz Monroe.

Dimensión «condiciones técnicas»:

Insuficiente parque automotor para el traslado de pasajeros.

Deterioro de las vías de acceso.

Deterioro de la red de acueducto y alcantarillado.

Los servicios telefónicos no satisfacen la demanda de la población.

Luego de clasificar los problemas por dimensión, se consideró conveniente establecer una jerarquía de problemas en términos de prioridad dentro del grupo que compone la taxonomía asumida; este nuevo objetivo está en correspondencia con las indicaciones metodológicas del MEP para la elaboración de los escenarios municipales, y favorece el conocimiento de los problemas prioritarios del territorio desde una base científica, sostenida por supuestos teóricos, instrumentos y técnicas para el análisis jerárquico. Para ello se hizo un intercambio con dirigentes vinculados al CAM, los consejos populares y las instituciones del municipio que de una forma u otra se relacionaban con los problemas identificados. Para la consulta a expertos se elaboró un cuestionario con la estructura del Triángulo de Fuller que posibilita la realización de comparaciones apareadas. En el Triángulo de Fuller o Método Fuller para la recogida de la información, cada experto marcó el problema que consideró como más importante y tuvo siguiente la estructura (figura 2).

Posteriormente, se procedió al cálculo de los pesos absolutos que se determinaron utilizando la siguiente expresión matemática:

y

Donde:

: frecuencia relativa o peso del criterio i . Este valor cumple la condición de:

: número de veces que fue escogido el criterio i .

N : número total de comparaciones.

k : número de criterios analizados.

E : número de encuestados.

Los valores de y obtenidos de los problemas a partir del criterio de los expertos, fueron ordenados por el peso alcanzado en orden descendente; este ordenamiento constituyó la base informativa de la consulta popular. Al cuestionario aplicado a los expertos, elaborado con la estructura del Triángulo de Fuller, se le realizó el análisis de confiabilidad a partir del Alfa de Cronbach, y se obtuvo un valor de 0,978 que se interpreta como muy aceptable. Asimismo, en dos rondas de trabajo se logró el consenso de los expertos en un 0,890, igualmente muy aceptable según el análisis Kendall.

Consulta popular

El listado de problemas clasificados y jerarquizados por dimensión se sometió a consulta popular, lo cual favoreció los procesos participativos en la selección de problemas en el municipio objeto. Para la consulta popular se diseñó una encuesta (anexo 1), como instrumento para la recopilación de la información, y se definió además la muestra a la cual sería aplicada. La encuesta se aplicó a una muestra de pilotaje que

permitiera validarla y se obtuvo un valor de $\alpha = 0,8716$, altamente aceptable para los criterios que se pretendió medir. Los elementos descritos validan el instrumento diseñado, por tanto, se procedió a definir la muestra a la cual sería aplicada.

La población N del municipio Rafael Freyre está constituida por 52 027 habitantes, distribuidos en nueve consejos populares, que a su vez se constituyen en estratos de este procedimiento de muestreo. Dentro de cada estrato, es de interés la población mayor de 16 años, los trabajadores, las amas de casa y otros, lo cual constituye una segunda estratificación (se excluye la población contenida en los estratos definidos por: discapacidad mental, población penal, menor de 16 años, hospitalizados, población que se encuentra en el exterior y los residentes temporales, incluidos o no en el movimiento pendular de los recursos laborales). Como no se conoce el tamaño de la población en cada uno de los estratos por consejo popular, se considera dicha población como infinita. Teniendo en cuenta lo anterior, se utilizó para el cálculo del tamaño de la muestra la siguiente expresión estadística:

Donde:

N_j : es el tamaño de muestra.

p: probabilidad de éxito.

q: probabilidad de fallo.

d: error máximo permisible.

A partir de esa expresión, para un 95 % de confianza, con un error máximo del 10 %, se obtuvo que el tamaño de la muestra N debe ser igual o mayor que 100 encuestas. Considerando las condiciones en términos de tiempo, se seleccionó una muestra mayor, equivalente a 250 encuestados, distribuidos en los nueve consejos populares. Un resultado interesante lo constituyó el hecho de que 97 encuestados opinaran que además de los problemas identificados existían otros en el municipio y los citaran. Los problemas propuestos en la consulta popular se incorporaron al

listado inicial. Los resultados generales de la consulta se muestran a continuación:

Los problemas expuestos por la población para ser incluidos en el estudio del municipio se relacionan a continuación:

- Insuficiente venta de productos gastronómicos.
- Malas condiciones de los conductores eléctricos.
- Insuficiente alumbrado público.

Llegado a este punto en el análisis del municipio, es necesario determinar los problemas definitivos. Si bien se cuenta con dos resultados que en su estructura y escala muestran contenidos análogos, presentan la dificultad de que ellos expresan visiones diferentes de la problemática municipal, en lo concerniente a los pesos absolutos y el carácter prioritario de los problemas de manera individual. Por tanto, es procedente determinar un ordenamiento jerárquico único a partir de la simbiosis de ambas informaciones.

Para el logro de ese propósito se empleó la matriz de compatibilización para la definición del peso relativo compatibilizado de cada problema y, a partir de ese resultado, se clasificaron en menos prioritario, medianamente prioritario y más prioritario. La matriz de compatibilización utilizada se muestra en la tabla 2.

Para completar los valores, se utilizó la siguiente expresión de cálculo:

Donde:

: peso relativo compatibilizado.

e_i : peso otorgado por los expertos al problema i de la dimensión j .

p_i : peso otorgado por la población encuestada al problema i en la dimensión j .

De esta forma se obtienen los problemas ordenados jerárquicamente por dimensión a partir del.

Los resultados de dicho análisis se muestran a continuación:

Deterioro de las vías de acceso.

Los servicios telefónicos no satisfacen la demanda de la población.

Malas condiciones arquitectónicas, de infraestructura técnica y de insumos para el servicio hospitalario del hospital Mario Muñoz Monroe.

Insuficiente parque automotor para el traslado de pasajeros.

Escasos recursos para la construcción de viviendas.

Inestabilidad en los servicios médicos.

Insuficiente producción de viandas y hortalizas.

Deterioro en la red de acueducto y alcantarillado.

Insuficiente alumbrado público.

Deterioro de los conductores de energía.

Escasa oferta de productos gastronómicos.

La identificación de actores imbricados en la solución de los problemas públicos de Rafael Freyre

Los problemas identificados, estructurados y seleccionados se enmarcan en dimensiones específicas, no a sectores. Ello conlleva a identificar adecuadamente el conjunto de actores del territorio que deben intervenir de manera coordinada en la solución de las problemáticas detectadas. El resultado reviste una importancia extraordinaria en los procesos de cooperación interinstitucional, y en la delimitación y definición de acciones y responsabilidad social de los sectores, empresas e instituciones que coexisten en el municipio. Una de las alternativas para asociar actores y problemas del municipio es el método de análisis de juego de actores (MACTOR).

Ese método busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto

a un cierto número de posturas. Con la utilización del MACTOR, se identificaron 17 actores asociados a las problemáticas identificadas, lo que permitió un insumo de calidad para el proceso de toma de decisiones a escala municipal.

La microlocalización de los problemas públicos por consejo popular

Los resultados obtenidos hasta esta etapa fueron sometidos a un proceso de georreferenciación, lo cual permitió microlocalizar a escala de consejo popular los principales problemas del municipio Rafael Freyre y los actores que se involucran en su solución. Dichos resultados se muestran por dimensiones en el anexo 2.

Como se puede observar, en la dimensión «estructura económica» el problema de la insuficiente producción de viandas y hortalizas está presente en dos consejos populares; los escasos recursos para la construcción de viviendas, en ocho y la escasa oferta de productos gastronómicos, en seis. En la dimensión «características sociales» se aprecia que el problema de

las malas condiciones arquitectónicas, de infraestructura técnica y de insumos para el servicio hospitalario del hospital Mario Muñoz Monroe afecta solo a un consejo popular; las malas condiciones técnicas arquitectónicas de los centros de enseñanza está presente en dos, mientras que la inestabilidad en los servicios médicos resultó ser el problema que más se reitera en todos los consejos populares. Finalmente, la dimensión «condiciones técnicas» es la que tiene mayor número de problemas, identificados en la mayoría de los consejos populares; de todos (los problemas) el insuficiente transporte en la recogida de los desechos sólidos está presente solo en el consejo Santa Lucía. Cinco consejos populares tienen el deterioro de los conductores de energía y presentan un insuficiente alumbrado público; por su parte, el deterioro de la red de acueducto y alcantarillado afecta a seis consejos, y los servicios telefónicos no satisfacen la demanda de la población en siete de ellos. A su vez,

existe insuficiente parque automotor para el traslado de pasajeros en ocho consejos y el deterioro de las vías de acceso se visualiza en todos.

Los problemas identificados en este estudio se convierten en fuente para el diseño de la estrategia de desarrollo y la política pública que han de marcar la pauta para asegurar su solución. Resulta conveniente darles seguimiento en posteriores periodos de planificación, a partir de los cambios que experimente el municipio.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en el municipio Rafael Freyre muestran la necesidad de profundizar en el análisis hacia el interior del municipio, pues si bien los problemas identificados –en términos numéricos– no son significativos, se observan algunos que por el impacto social demandan una atención prioritaria como, por ejemplo, la inestabilidad en los servicios médicos, así como el referido a la recogida de los desechos sólidos. Estos, indudablemente, están fuertemente asociados a la calidad de vida y la salud de los habitantes del municipio objeto, sin menospreciar el resto de los problemas identificados en el análisis. Los resultados mostrados constituyen una referencia para las instancias de gobierno del municipio, en tanto sirven de fuente para el diseño de la estrategia de desarrollo y de la política pública en el municipio Rafael Freyre.

Anexo 1. Encuesta utilizada para la consulta popular a fin de definir los pesos absolutos

Compañero, la siguiente encuesta forma parte de una investigación sobre los problemas de Rafael Freyre y tiene como objetivo identificar los problemas a ser considerados en la estrategia de desarrollo del municipio para los próximos tres años. Esta encuesta es anónima.

Instrucciones

1. Por favor, complete sus datos generales en el cuadro que a continuación se presenta:

2. Escriba dentro del círculo la letra que identifica el problema que usted considera más prioritario, siempre respondiendo a la pregunta ¿cuál es el más prioritario entre los problemas comparados?

1. ¿Considera usted que además de los problemas presentados existen otros que no están referenciados? Por favor, enumérelos a continuación por orden de prioridad.

2. ¿Considera usted que esta vía de consulta que se ha utilizado para conocer su opinión acerca de los problemas que aquejan al municipio, le permite sentirse participe en el proceso de identificación de los problemas del municipio?

Sí ___ No ___

5. ¿En qué medida se siente usted satisfecho con esta encuesta como vía para exponer su criterio acerca del municipio?

Muy satisfecho ___ Satisfecho ___ Poco satisfecho ___ Insatisfecho ___

Gracias por su colaboración.

Anexo 2. Georreferenciación de problemas y actores por consejos populares
Dimensión «estructura económica»

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2006): La hechura de las políticas, Porrúa Editores, Buenos Aires.
- Comité Provincial del Partido (2010): «Estrategia de gestión para contribuir al desarrollo Municipio Rafael Freyre», Holguín.
- Consejo de Administración Municipal Rafael Freyre (2011): «Diagnóstico estratégico municipal. Municipio Rafael Freyre», documento de trabajo.
- Forteza, S. (2012): «Instrumento para la selección de problemas públicos como fuente para la estrategia de desarrollo en el marco de la planificación municipal», tesis de doctorado, Universidad de Holguín.
- Fuller, W. A. (1996): Introduction to Statistical Time Series, Second Edition, JohnWiley, New York.
- Godet, M; R. Monti, F. Meunier y F. Roubelat (2000): La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Problemas y métodos, Gerpa & Prospektiker, Zarautz, España.
- Horton, P. (2008): Problemas sociales, El Ateneo, Buenos Aires.
- Laplace, P. S. (1904): Mémoire sur les approximations des formules qui sont fonctions de très grands nombres et sur leur application aux probabilités, Mémoires de l'Académie des Sciences de Paris, Editorial Gauthier-Villars, vol. 12.
- Ministerio de Economía y Planificación (MEP) (2005): «Esquema metodológico para la elaboración de los escenarios municipales», La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2010): Anuario estadístico 2010 Provincia Holguín.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011): Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, La Habana.

Pichardo, A. (2008): Planificación y programación social, Lumen-Hvmanitas, Buenos Aires.

RECIBIDO: 5/6/2013

ACEPTADO: 17/3/2014

Saimelyn A. Forteza Rojas. Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba. Correo electrónico: sforteza@fec.uh.cu

Hugo M. Pons Duarte. Academia de Ciencias de Cuba. Asesor del presidente de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Correo electrónico: asesor1@anec.co.cu

NOTAS ACLARATORIAS

Un problema público no es la ausencia de solución, sino un estado existente negativo. Algunos autores (Aguilar, 2006; Pichardo, 2008) consideran que los problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino «construcciones», datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan.

² No todos los problemas de un municipio pueden ser resueltos en el mismo horizonte de planificación, en tanto se requiere un respaldo financiero para su solución, además de otras condiciones que deben ser determinadas oportunamente.

³ Creado por W. Fuller para la definición de pesos e importancia entre los elementos que componen la unidad de análisis. Se

basa en el análisis multicriterio y en las comparaciones apareadas.

⁴ Las letras A, B, C, D y E hasta la N representan los problemas integrados por dimensión. El triángulo se extenderá en dependencia de la cantidad de problemas que se desea comparar. En la investigación se compararon ocho problemas.

⁵ La cual garantiza el 95 % de confianza.

⁶ El peso relativo compatibilizado se expresa mediante la notación w_{ij} . Fue formulado con el objetivo de compatibilizar los pesos absolutos obtenidos en la fase 2 y 3 de la etapa 2 del instrumento. El peso relativo compatibilizado ha sido aplicado en varios municipios de la provincia de Holguín. Se consideró otorgar igual proporción (0,5) a partir del criterio de Pierre Laplace (1904), quien planteó que los diferentes estados de la naturaleza aparecen con igual probabilidad. Cuando se conoce la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno, el peso varía en relación con la probabilidad conocida. En este caso no es conocida la probabilidad de evaluación de los expertos y la población consultada, por ello se asume igual proporción para ambos pesos absolutos.