

Caracterización de la estrategia de desarrollo municipal de Arroyo Naranjo: reflexiones desde una perspectiva social

*Characterization of Arroyo Naranjo's municipal development strategy: reflections
from a social perspective*

Vivian López González^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-5350-5462>

Yadira Pérez Serrano¹ <https://orcid.org/0000-0003-2864-5800>

Yaimí González Silva¹ <https://orcid.org/0000-0001-7709-0778>

¹Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, Cuba.

*Autor para la correspondencia: vivianlogo63@gmail.com

RESUMEN

El artículo presenta una caracterización de la Estrategia de Desarrollo Municipal de Arroyo Naranjo. Tiene como objetivo contribuir a facilitar un proceso de (de)construcción de la Estrategia según su potencial contribución a la equidad social. La metodología empleada es cualitativa. La guía de análisis contiene cuatro dimensiones: diagnóstico; fase (elaboración, aprobación, implementación, evaluación y actualización), con sus respectivos actores participantes; estructura funcional (coordinación, innovación, formación, comunicación y evaluación); y componentes (metas, líneas estratégicas, grupos de trabajo y proyectos). Entre los resultados se encuentran la existencia de un diagnóstico de partida; y proyectos en ejecución vinculados a líneas estratégicas, la generación de fuentes de empleo con énfasis en grupos de jóvenes, mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Algunas zonas de mejora están en la participación y articulación de actores sociales, la creación de sistemas funcionales, así como la formulación de políticas públicas locales y programas, a partir de los cuales se orienten las líneas estratégicas y los ejes transversales. Concebir la equidad social como eje transversal en la visión, en correspondencia con la existencia de desigualdades territoriales, sería otra de las

apuestas. Corresponsablemente, resultaría pertinente impulsar proyectos que promuevan la equidad social o se focalicen en comunidades en situación de vulnerabilidad.

Palabras clave: estrategia de desarrollo local; equidad social; participación.

ABSTRACT

The article presents a characterization of the Arroyo Naranjo Municipal Development Strategy. Its purpose is to contribute to facilitate a process of (de)construction of the Strategy according to its potential contribution to social equity. The methodology used is qualitative. The analysis guide contains four dimensions: diagnosis; phase (elaboration, approval, implementation, evaluation and updating), with their respective participating actors; functional structure (coordination, innovation, training, communication and evaluation) and components (goals, strategic lines, working groups and projects). Among the results are the existence of a baseline diagnosis; projects in execution linked to strategic lines, the generation of sources of employment with emphasis on youth groups, women and other groups in vulnerable situations. Some areas for improvement are in the participation and articulation of social actors; the creation of functional systems; as well as the formulation of local public policies and programs, from which the strategic lines and transversal axes are oriented. Conceiving social equity as a transversal axis in the vision, in correspondence with the existence of territorial inequalities, would be another of the bets. Correspondingly, it would be appropriate to promote projects that promote social equity or focus on communities in vulnerable situations.

Keywords: local development strategy; social equity; participation.

Enviado: 23/8/2023

Aprobado: 19/9/2023

INTRODUCCIÓN

El presente artículo da cumplimiento a una de las tareas del proyecto “Estrategia de desarrollo local y equidad social en comunidades en situación de vulnerabilidad del municipio de Arroyo Naranjo” (Gómez, López, Braffo, Espina, Soler, Pérez, *et al.*, 2021) del Grupo de Estructura

Social y Desigualdades (GESD), adscrito al Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). El proyecto responde a una demanda del Gobierno –dirigida a centros de ciencias sociales– para apoyar acciones de transformación social en barrios en situación de vulnerabilidad, identificados a partir de estallidos sociales acontecidos el 11 de julio de 2021.

La tarea tiene como meta caracterizar la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) del territorio asignado, lo que tributa a uno de los objetivos específicos: facilitar el proceso de (de)construcción de la estrategia de desarrollo local del municipio de Arroyo Naranjo según su potencial contribución a la equidad social.

La construcción de una EDM coherente con los principios de equidad del proyecto revolucionario cubano y la aprobación de proyectos de desarrollo territorial son algunos de los nuevos retos que enfrentan los municipios en la actualidad, a partir de la voluntad política de promover la autonomía municipal, reconocida en la Constitución de la República de Cuba (2019). Del mismo modo, esta intencionalidad se aprecia en los Lineamientos del Partido Comunista de Cuba (PCC, 2011 y 2017) y se materializa con la creación de Grupos de Desarrollo Local en cada territorio.

La Estrategia de Desarrollo Municipal constituye 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 las proyecciones que se definan por otros instrumentos de planificación, fundamentalmente por el plan de ordenamiento territorial y urbano (Ministerio de Economía y Planificación [MEP], 2020)

La lógica de la EDM se expresa en líneas estratégicas, políticas públicas locales, programas y proyectos. En la política los proyectos de desarrollo local se reconocen del siguiente modo:

Un conjunto de recursos, esfuerzos y acciones que tienen el propósito de transformar una situación existente a otra deseada, que contribuya al desarrollo de los municipios, provincias y comunidades donde actúa, e impacte en la calidad de vida de la población. En su diseño e implementación debe primar el criterio de potenciar las capacidades de los grupos y actores participantes, aprovechar los recursos endógenos en la solución de las problemáticas planteadas y el carácter participativo de su gestión (MEP, 2020, p. 3).

Esta cobertura de mayor autonomía municipal implica concebir el desarrollo desde espacios más cercanos a las personas, donde tengan un rol de participantes activos del desarrollo de la comunidad desde sus propias potencialidades.

Dentro de los centros nacionales con una vasta producción científica en torno al desarrollo local se destaca el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) que lo concibe como aparece a continuación:

[...] 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 (Guzón, Castro, Vázquez, Brito, Romero, Hernández, 2020, s. p.).

Desde una perspectiva comunitaria, se concibe la EDM como un instrumento de transformación que empodere la comunidad y convierta a sus integrantes en sujetos colectivos capaces de gestionar sus demandas. De acuerdo con Romero y Muñoz (2014), un elemento distintivo de lo comunitario es la participación que involucra la acción colectiva del grupo como sujeto de la actividad, lo que aporta al planteamiento, la toma de decisiones, la ejecución y el control de las acciones. Así la comunidad debería ser la que ampare y decida qué acciones de colaboración deben proponerse según sus prioridades.

En este sentido, resulta imprescindible reconocer que los puntos de partida no son uniformes y que se precisa promover equidad social en aras de que todos y todas obtengan iguales oportunidades.

El GESD define la equidad social como:

[...] principal valor y a la vez objetivo fundamental de la política social de un proyecto emancipador. Envuelve la tensión entre igualdad y diferencia, comprende la diversidad y es componente esencial del desarrollo humano (Espina

et al., 2010). La meta de la equidad trasciende la igualdad de oportunidades, aspira a un acercamiento efectivo de resultados para los diferentes estratos y grupos sociales diversos. Se plantea la superación en el acceso a bienes y servicios de calidad, de desigualdades determinadas por condiciones de partida desventajosas, a partir del desarrollo de capacidades que se reviertan en movilidad social ascendente. Supone una horizontalidad en el ejercicio del poder desde una participación transformadora (Gómez, Braffo, Rodríguez, Espina, Soler, Pardini, *et al.*, 2018, pp. 7-8).

El municipio objeto de estudio cuenta con una EDM y con varios proyectos de desarrollo local. A lo largo del artículo se caracteriza dicha estrategia, a partir de un diagnóstico existente. Se examina la fase en que se encuentra y como han participado los diversos actores, así como su estructura funcional. Se analizan, además, otros componentes como las metas, las líneas estratégicas, los grupos de trabajo y los proyectos. A modo de cierre, se ofrecen consideraciones finales sobre cómo concebirla desde una perspectiva de equidad.

METODOLOGÍA

En correspondencia con el proyecto, se empleó la metodología cualitativa. La acción realizada tuvo un carácter exploratorio-descriptivo-analítico. Para la recolección de datos se emplearon la entrevista semiestructurada, y el análisis de documentos y de contenido. Se elaboró una guía para la caracterización de la estrategia.

La entrevista tuvo como propósito explorar y/o profundizar sobre aspectos a tener en cuenta en el diseño de la estrategia y los Proyectos de Desarrollo Local (PDL). De manera preliminar, se realizó una entrevista exploratoria a la especialista de Grupo de Desarrollo Local (por parte de otros integrantes del equipo de investigación, cuyos resultados se presentan en el documento “Análisis de la Estrategia 20 de septiembre”). En un segundo momento se entrevistó al Coordinador del Programa Económico del Consejo de la Administración Municipal (CAM).

Entre las fuentes documentales revisadas se encuentran: la “Propuesta de estrategia de Arroyo Naranjo” (presentación a través de diapositivas en *Microsoft PowerPoint*); la “Estrategia para impulsar el desarrollo local del municipio de Arroyo Naranjo”; el acta No. 20 de la Sesión

Ordinaria de la Asamblea Municipal Poder Popular (AMPP), correspondiente al XVII mandato; y Proyectos de Desarrollo Local aprobados por el CAM. De estos últimos se revisó el documento de proyecto, el dictamen, la ficha con los datos generales y el acuerdo de aprobación. De los 11 aprobados se seleccionaron los 7 primeros por razones de factibilidad. Estos son De la Caridad, Grupo Esperanza, Vértice, PROMARES, JOJO Acuapónicos, La Calzada y Grupo MONTELEC. La obtención y el análisis de información abarcó, aproximadamente, un período de dos meses (de enero a febrero de 2022).

La guía para la caracterización de la estrategia contiene cuatro dimensiones: diagnóstico; momento/fase en que se encuentra (elaboración, aprobación, implementación, evaluación y actualización), con sus respectivos actores participantes; estructura funcional y componentes.

El diagnóstico se examina a través de los siguientes indicadores: fuentes/métodos de obtención de información y existencia de diagnóstico de la situación base. Este último incluye: necesidades/demandas sociales, expectativas de la población, situaciones de vulnerabilidad, desigualdades sociales, restricciones del territorio, recursos endógenos y potencialidades.

La dimensión estructura funcional contemplan la existencia y puesta en práctica de una estructura para la coordinación y el control de la implementación de la estrategia; así como sistemas de comunicación, innovación local, formación, capacitación y asesoría, y evaluación.

Dentro de los componentes de la estrategia se examinan las metas (visión), las líneas estratégicas, los grupos de trabajo, la promoción de proyectos y los proyectos de desarrollo local aprobados. El análisis de estos últimos se realiza a través de las siguientes pautas: tipo de proyecto (según su naturaleza); titular/es (según actores participantes); problema a resolver; objetivos; articulación con líneas estratégicas; aprovechamiento de recursos endógenos, gestión de financiamiento; acciones de colaboración/coordinación, evaluación/monitoreo; y resultados e impactos esperados.

El análisis de contenido de la información recolectada a través de las distintas fuentes e instrumentos condujo a la caracterización de la EDM, que a continuación se presenta.

Caracterización de la Estrategia de Desarrollo Municipal según dimensiones de análisis

Diagnóstico

Fuentes y métodos de obtención de información

Como consta en la EDM, la principal herramienta de diagnóstico fue una matriz de Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades (DAFO) –elaborada a partir de un estudio realizado por estudiantes de Sociología en 2018 durante su práctica laboral (según entrevista preliminar)–. La matriz se conformó en una dinámica grupal en la que participaron miembros del CAM y el Grupo de Desarrollo Local. Como resultado se ponderaron y seleccionaron los factores de mayor incidencia para el desarrollo del municipio. Otras de las fuentes utilizadas fueron el banco de problemas del CAM y las demandas acumuladas a través de rendiciones de cuentas de delegados/as de circunscripciones a sus electores.

Existencia de diagnóstico de la situación base a transformar

La principal demanda y necesidad social tiene que ver con el fondo habitacional, que se encuentra en mal estado. Se reconoce la presencia de un número considerable de viviendas en estado crítico, barrios insalubres y focos dispersos (en seis de los diez Consejos Populares), así como ciudadelas. Ello implica proteger a personas ante el riesgo de derrumbes, la existencia de comunidades de albergados y familias autoalbergadas. Otra de las problemáticas es el déficit de abasto de agua. La EDM no hace alusión directamente a expectativas de la población.

Como parte del diagnóstico se identificaron vulnerabilidades medioambientales. Se advierte la existencia de zonas de inundaciones que abarcan cinco Consejos Populares con personas a proteger ante fenómenos de intensas lluvias. Otras fuentes son los focos contaminantes de origen orgánico –procedentes de hospitales– y los contaminantes a la atmósfera –que tienen como fuente las calderas–. También se detectan altos índices de contaminación causados por vertimiento de desperdicios domésticos.

En la estrategia no se identifican desigualdades sociales *per se*. Se reconoce la existencia de las condicionantes habitacionales y medioambientales que posee un grupo de la población, las cuales los posiciona en una situación vulnerable. En las debilidades del territorio se muestra el

fondo habitacional –según estado técnico, focos y cuarterías– desagregado por Consejos Populares, que da cuentas de desigualdades territoriales.

Entre las restricciones del territorio, que se identifican en la EDM, se hallan: falta de autoabastecimiento de alimentos –debido a déficit de recursos e insuficiente uso de suelos con posibilidades agroproductiva–; inestabilidad en el suministro de materias primas a empresas locales; mala calidad de servicios que se prestan; dificultades con el abasto de agua, el saneamiento y manejo de los residuos sólidos y líquidos; insuficientes servicios comunales generales, de ornato y mantenimiento de la infraestructura urbana; problemas de vialidad, tránsito y transporte público; así como ocurrencia de ilegalidades e indisciplinas sociales.

Los recursos endógenos identificados son, fundamentalmente, naturales. De la superficie total del municipio, se precisa cuánta es de uso agrícola, área forestal, bosque protegido, bosque de conservación y zona acuosa –como la importante fuente de abasto de agua Paso Seco–, entre otras. Se dice que cuenta con recursos minerales como piedra, arenas naturales, arcillas, puzolanas, asfaltitas y bitúmenes, bentonita, etcétera.

En cuanto a las potencialidades económicas, se plantea la presencia en el territorio de empresas productivas de materiales de la construcción, el desarrollo del trabajo por cuenta propia (TCP), el fortalecimiento de la agricultura urbana, la fuerza laboral calificada y la existencia de buenas comunicaciones terrestres (dada la conexión con la Autopista Nacional y cuatro arterias principales de la ciudad: calzadas de Diez de Octubre, Managua, Porvenir y Bejucal). Se destaca que el municipio cuenta con más de un 60 % de población en edad laboral.

Dentro de los recursos de naturaleza social se identifica la presencia de centros educacionales, combinados deportivos, consultorios médicos de familia, centros culturales/recreativos (casas de culturas, galería de arte, biblioteca, museos, Jardín Botánico Nacional, etcétera). La existencia de voluntad para promover el desarrollo local se reconoce como una de las potencialidades.

No se precisan potencialidades de coordinación multisectorial, intersectorial ni con asociaciones, agrupaciones, organizaciones (de masas, sociales, no gubernamentales), empresas y emprendimientos privados/mixtos. La coexistencia de múltiples actores económicos es una potencialidad escasamente aprovechada. No se entrevistó la coordinación intermunicipal, aunque la conexión con vías importantes pudiera facilitar tales vínculos.

El entrevistado refirió la existencia de vínculos con el Grupo de Desarrollo Integral de la Capital (GDIC)/Maqueta de La Habana, al igual que con el MEP. Según la EDM, una de las

oportunidades del territorio es la existencia de instituciones vinculadas a la investigación. En este caso se halla el Instituto Nacional de Seguridad y Salud del Trabajo (INSAT), aunque no constan que existan alianzas.

Momento/fase: actores participantes

Como establece la Ley 139 (ANPP, 2021), la Estrategia fue elaborada por el CAM. Esta estuvo a cargo de la especialista del Grupo de Desarrollo Local del municipio. Para ello se contó con el acompañamiento de profesores de la Universidad de Ciencias Informáticas (UCI), quienes, bajo el encargo del Gobierno provincial, los asesoraron en su elaboración y han continuado en contacto, aunque con menos involucramiento.

La EDM fue presentada por el CAM y aprobada por la AMPP de Arroyo Naranjo en la Sesión Ordinaria No. 20 celebrada el 27 de junio de 2021, con el acuerdo 211, según consta en acta.

De acuerdo con información obtenida en entrevista, la estrategia se encuentra en fase de implementación. Tiene 11 proyectos aprobados, articulados con líneas estratégicas. En ejecución y realizando aportes al Fondo del Desarrollo Local se encuentra uno de ellos. A partir de febrero de 2022 se esperaba que comenzaran a aportar otros tres. Esto es congruente con lo que se establece en la “Guía metodológica para el diseño y la gestión de la Estrategia de Desarrollo Municipal”. Según la norma, “[...] se debe realizar un convenio entre las partes [...]. En dicho convenio no puede faltar el por ciento (%) de aporte al CAM [...] dentro del cincuenta por ciento (50 %) de la utilidad después de impuesto autorizado a distribuir entre ellos, el cual debe determinarse asegurando la factibilidad del proyecto de desarrollo local (MEP, 2021, p. 1651).

Para el control de la implementación de los proyectos (comenta el entrevistado) existe como mecanismo el convenio con el CAM, según el cual se fiscalizan los aportes, se especifica el tema de la contratación y se comprueba que el mayor porcentaje de los trabajadores sea del municipio. Según la guía metodológica, en esta fase se espera la puesta en funcionamiento de un sistema de trabajo AMPP-CAM para la implementación y el seguimiento de la EDM.

En la estrategia se declara como uno de los pasos a alcanzar su evaluación y seguimiento. Pero no consta que se hayan realizado acciones que ofrezcan información al respecto. No cuentan con una estructura que permita realizar estas acciones.

Según información procedente de la entrevista, la actualización de la estrategia y rendición de cuentas ante el CAM se deben realizar anualmente. Entre los pasos a seguir, en la EDM se

plantea: revisar y completar los grupos de expertos por cada línea estratégica, la formulación de una estrategia específica de las entidades involucradas y los consejos populares, la elaboración de proyectos y la búsqueda de financiamiento. Hasta el momento de recolección de información no se habían actualizado dichos grupos, aunque se está trabajando en el diseño de la estrategia por entidades y consejos. Otro aspecto a trabajar sería la elaboración de programas por líneas estratégicas y carteras de proyectos. Como se plantea en la guía metodológica (MEP, 2021), los programas contribuyen a precisar y ordenar el alcance y contenido de dichas líneas y otros temas transversales definidos en la visión. Según la Ley 139/2020 le corresponde al CAM “Elaborar y proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular la Estrategia de Desarrollo Municipal, una vez aprobada, implementarla, evaluarla y actualizarla [...]” (ANPP, 2021, p. 600).

Participación y articulación entre actores

En la presentación, discusión y aprobación de la Estrategia en la AMPP se encontraban presentes diputados/as a la Asamblea Nacional, delegados/as, miembros del CAM, representantes de organizaciones de masas, directores de entidades, entre otros actores. En el análisis intervinieron solo el presidente y dos delegados. La participación de uno de estos últimos estuvo encaminada a recabar información sobre la marcha de su implementación: “[...] se informe a los delegados de avances y resultados de los proyectos para poder informar a la comunidad, en los barrios, que se garantice no solo la estrategia, sino su ejecución y siempre con la información oportuna de lo que se hace y aprueba”. Precisamente, en la guía metodológica (MEP, 2021) se establece, como uno de los resultados esperados en esta etapa, la realización de acciones de comunicación sobre su aprobación, encaminadas a la población.

Las intervenciones de los delegados/as no se concretaron en acuerdos. No fue valorada la propuesta que hacía alusión a la implementación de un proyecto recreativo del cual carece el municipio, amén de sus potencialidades, en términos de lugares turísticos atractivos, ideales para realizar turismo de naturaleza. Sin embargo, ello resultó congruente con una de las líneas estratégicas: “Recreación y desarrollo cultural”.

Pudiera decirse que la participación tuvo lugar, fundamentalmente, a nivel informativo. Aunque en la sesión estaban presentes delegados/as y representantes de organizaciones de masas, es necesaria una mayor participación de la población, como mecanismo de control popular para la transformación de su espacio inmediato. De acuerdo con lo que establece la guía metodológica

del MEP (2021), cada etapa debe ir acompañada de acciones de comunicación dirigidas a la población y los actores municipales. La existencia de una estrategia de comunicación representa una garantía para la consecución de tal propósito, de forma tal que posibilite un mayor alcance de la información sobre los PDL y sus beneficios múltiples para todos los actores y las comunidades.

A propósito de la articulación entre actores, se tiene la intencionalidad de vincular PDL con empresas estatales para acceder a materias primas. También se pretende articular proyectos que producen materiales constructivos con aquellos que hacen trabajos de reparación de inmuebles. Sería recomendable relacionarlos también con otro proyecto de asesoramiento constructivo, que pudiera contribuir a optimizar el uso de recursos.

Una oportunidad de articulación de actores es el acompañamiento de instituciones científicas, educativas, ya sea que se encuentren enclavadas o no en el territorio. Según el Decreto 33 (Consejo de Ministros, 2021), es una atribución del CAM convocar y garantizar la participación de “[...] centros de Educación superior, las entidades de ciencia, tecnología e innovación del territorio, las oficinas del historiador y del conservador correspondientes, así como las demás instituciones que contribuyen al desarrollo del territorio” (p. 1298) en las distintas fases.

Estructura funcional

El Grupo de Desarrollo Local tiene un solo miembro y está pendiente su completamiento. No existe una estructura de coordinación y control de la implementación y asesoría técnico-metodológica a órganos locales del Poder Popular. Funciona una comisión que revisa los expedientes de proyectos. Esta se compone de la especialista de desarrollo local; el coordinador del programa económico; representantes de finanzas, economía, de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), el banco, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medioambiente (CITMA) y Planificación Física.

Tampoco existe una estrategia de comunicación para la elaboración, implementación, evaluación, actualización y divulgación de la EDM. Aunque se realizan algunas acciones. En sesiones de la AMPP se han divulgado convocatorias, principalmente sobre el tema de la producción de alimentos, aunque esa línea –según comenta el entrevistado– no ha fructificado como se esperaba. También se ha compartido con delegados/as, pero sin resultados. En la página

institucional del Gobierno se exponen las líneas estratégicas y una breve síntesis del PDL Vértice (Gobierno de Arroyo Naranjo, 2022).

Aún no se han desplegado acciones de comunicación en toda su potencialidad, en la totalidad de los espacios de participación popular. Según la guía metodológica (MEP, 2021) la población constituye un actor fundamental:

[...] la EDM debe ser esencialmente participativa [...]. La legitimación del proceso está en que la población lo reconozca y se lo apropie, motivo por el cual para garantizar la participación efectiva deben preverse momentos específicos dentro del proceso. En ese sentido, el funcionamiento adecuado de sistemas de información y comunicación sobre la marcha del proceso de desarrollo municipal es básico para asegurar la transparencia y propiciar la participación (p. 1642).

El sistema de innovación local, que permita implementar con mayor racionalidad y eficiencia la estrategia, tampoco ha sido diseñado.

No consta la existencia de un sistema de formación, capacitación y asesoría como tal. Aunque la línea estratégica “Desarrollo del capital humano” contempla la capacitación para la gestión de proyectos, la transferencia de tecnología y la formación vocacional.

El sistema de evaluación no está diseñado aun, aunque existe conciencia sobre su importancia: (“Sabemos que tenemos que dar seguimiento en cómo avanzan los proyectos, en cómo avanza la estrategia; pero todavía no hay conformado un sistema de evaluación”). La falta de completamiento del Grupo de Desarrollo Local es una de las dificultades que se alega para acometer esta tarea.

El diseño de estructuras para facilitar la elaboración, implementación, evaluación y actualización de la estrategia es una de las atribuciones del CAM. Según el Decreto 33 (Consejo de Ministros, 2021) le corresponde crear “[...] una estructura, profesional o no, que se les subordina, para la implementación de las respectivas estrategias de desarrollo, así como para asesorar técnica y metodológicamente a los órganos locales del Poder Popular [...]” (p. 1298); y diseñar los sistemas de comunicación; innovación local (con universidades y centros de ciencia, tecnología e innovación); formación, capacitación y asesoría (con centros de educación superior y estructuras

locales de educación); e información y divulgación de indicadores propios para la gestión (con las oficinas de estadística e información) (artículos 10.1, 11, 12, 13 y 14; respectivamente).

Componentes de la Estrategia de Desarrollo Municipal

Metas

En la EDM se declara su visión: “lograr un municipio integral, altamente desarrollado, partiendo de la intersectorialidad alcanzada a partir del papel protagónico del Gobierno local, que se traduce en el aumento de la capacidad de producción, principalmente de alimentos y materiales de la construcción, la calidad de los servicios a la población y la elevación de la calidad de vida mediante una recreación sana y plena, basada en la promoción de nuestras costumbres y tradiciones como elementos esenciales de nuestra entidad, partiendo de los procesos participativos de la comunidad en perfecta armonía con el medio ambiente”. Correspondientemente, de ella se derivan las líneas estratégicas, concebidas como otro de los componentes fundamentales.

La visión, es “[...] entendida como meta donde se ofrece la base para un sistema de indicadores propios a través del cual pueda evaluarse el proceso” (MEP, 2021, p. 1642). En ella la participación se reconoce como eje transversal. Por lo que ha de ser un indicador central en el sistema de evaluación a implementar, como parte de la estructura funcional de la EDM.

Líneas estratégicas

Según el análisis de la EDM, las líneas definidas se corresponden, fundamentalmente, con necesidades, vulnerabilidades, restricciones, recursos y potencialidades del territorio. La primera de ellas “Desarrollo del capital humano” da respuesta a la falta de capacitación que posee el personal encargado de rectorar el proceso de desarrollo local. La segunda “Producción de alimentos animal y humano” responde al insuficiente abasto de alimentos y la subexplotación de recursos agrícolas del territorio. La tercera “Producción y comercialización de materiales de la construcción” se corresponde con el déficit habitacional y su mal estado constructivo, que amerita producir materiales y reparar inmuebles; teniendo en cuenta la existencia de recursos minerales, empresas productoras de estos materiales y de nuevas formas de gestión económica. Una cuarta “Mejoramientos de la cantidad y calidad de los servicios a la población” está a tono con restricciones del territorio para satisfacer demandas de la población. La quinta “Recreación y

desarrollo cultural” toma en consideración potencialidades locales como la existencia de centros de esta naturaleza. No obstante, existen problemas medulares como los ambientales (reconocidos como debilidades del territorio) que pudieran constituir una línea que gestione proyectos de saneamiento y recolección de desechos. Ello estaría en correspondencia con la visión de lograr la armonía con el medio ambiente.

Las líneas no comprenden la diversidad social. Adolecen de un enfoque que diferencie las particularidades por territorios, comunidades y grupos. En la EDM se reconocen las condiciones habitacionales como parte de las debilidades del territorio, lo que da cuentas de este factor como una condición diferenciadora, aunque no lo expresen con esa comprensión. Tanto en la visión como en las líneas estratégicas, no se declara la intención de promover equidad.

Un asunto pendiente para la conformación de la estrategia sería la formulación de políticas públicas locales, así como la elaboración y aprobación de programas, a partir de los cuales se orienten las líneas estratégicas, tal como se establece en la guía metodológica (MEP, 2021). “Los programas precisan y ordenan el alcance y contenido de las líneas estratégicas en el territorio y otros temas transversales relevantes definidos en la visión” (p. 1642). Cabría, entonces, contemplar el logro de la equidad social como una de sus ejes transversales.

Grupos de trabajo

La mayoría de las líneas estratégicas tienen definidos sus grupos de trabajo, excepto en lo relativo al mejoramiento de la calidad de los servicios. Los grupos están integrados, principalmente, por representantes de organismos rectores a instancia municipal (por ejemplo, Dirección Municipal de Educación, Delegación Municipal de la Agricultura, Dirección Municipal de Vivienda, Dirección Municipal de Cultura, etc.)

En dos de las líneas se incluyen especialistas del Fórum de Ciencia y Técnica municipal. Estas son “Desarrollo del capital humano” y “Producción y comercialización de materiales de la construcción”. Aunque sería oportuno establecer vínculos con instituciones académicas con experiencia en estos y demás temas para gestionar procesos de innovación y transferencia de tecnologías que optimicen la eficiencia de los recursos.

La incorporación de otros actores clave, teniendo en cuenta la identificación de potencialidades de coordinación con instituciones académicas, educativas, entre otras, y el fortalecimiento de su estructura funcional, resulta esencial para la implementación de las líneas estratégicas para el

desarrollo territorial. Como se declara en su visión, “[...] el logro de un municipio integral, altamente desarrollado parte de considerar los procesos participativos de la comunidad”. De ahí la pertinencia de incorporar en los grupos de trabajo a delegados/as de circunscripciones como portavoces de la población.

Proyectos promovidos

Según documentos y fuentes consultadas, no existe una cartera de proyectos. No se definen, ni se han realizado acciones específicas para incentivar aquellos que promuevan equidad social o se focalicen en comunidades en situación de vulnerabilidad. Aunque se ha ofrecido apoyo a proyectos comunitarios. Por ejemplo, a un proyecto cultural –que se desarrolla en la barriada Moro-Portocarrero– se le está construyendo un espacio para sus actividades, como parte de las acciones que se desarrollan en barrios poco favorecidos de la capital.

No se definen ni han realizado acciones específicas como procesos públicos de licitación o concursos para promover proyectos de desarrollo local. Pudiera decirse que las acciones desarrolladas hasta el momento son insuficientes, lo que se relaciona con el hecho de que no existe una estrategia comunicativa. Como se plantea en la guía metodológica (MEP, 2021) “[...] la elaboración de carteras de proyectos [y] la licitación como mecanismo que garantice la calidad de dichos proyectos y la identificación y uso racional de diversas fuentes de financiamiento” (p. 642), son elementos fundamentales para la consecución de la estrategia de desarrollo local.

Proyectos de desarrollo local aprobados

De los siete proyectos analizados todos son de carácter económico-productivo. Según la ficha para el CAM, con respecto de los/as titulares se pudo identificar que residen en el municipio, tienen mediana edad (con promedio de 49 y mediana de 53 años) y 3 resultan menores de 35 años. Aunque no se precisa, por los nombres se infiere que en su mayoría son hombres (10/12, para un 83 %). No se ofrece información sobre el color de piel. Son personas naturales; uno de ellos, trabajador por cuenta propia. Dos de los proyectos (PROMARES y Vértice) prevén transitar a la modalidad de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), con lo cual cambiaría el tipo de actor. Si bien uno de los principios de la política del MEP (2020) es que, de forma prioritaria, coexistan más de un actor local (económico, sociocultural, comunitario, etcétera).

Como problema a resolver –en antecedentes, contexto y justificación de los PDL– se devela, principalmente, el deterioro del fondo habitacional y de otros inmuebles o espacios públicos (Grupo MONTELEC, PROMARES, Grupo Esperanza y Vértice), así como la existencia de edificaciones que no cumplen regulaciones técnicas (Vértice). Ello se corresponde con la principal demanda y una de las vulnerabilidades identificadas en el municipio. Otros de los renglones deficitarios aludidos resultan la producción de alimentos (JOJO Acuapónicos), el empleo (De la Caridad, Grupo MONTELEC, PROMARES, Grupo Esperanza, Vértice y La Calzada), el calzado (La Calzada), así como los medios de protección, ropa y calzado de trabajo en empresas dedicadas a la producción industrial (De la Caridad). La sustitución de importaciones (De la Caridad, La Calzada y JOJO Acuapónicos) y el alivio de la carga medioambiental, con el reciclaje de desechos sólidos de entidades de constructoras (Grupo MONTELEC) constituyen otras de las problemáticas a solucionar.

En relación con los objetivos se observan dificultades en su elaboración. Hay propósitos generales que comprenden en sí varias metas y objetivos particulares que exceden el alcance del general. Sus contenidos son, fundamentalmente, de naturaleza económica –en correspondencia con el tipo de proyecto–. En todos se plantea como finalidad el encadenamiento productivo con diferentes formas de gestión. Se advierte la presencia de contenidos de naturaleza social –en términos de mejoramiento de condiciones de vida, del fondo habitacional; acceso a bienes deficitarios, empleos; desarrollo de capacidades, entre otros–. No se declaran explícitamente metas de equidad social. No obstante, se aprecian acciones focalizadas en grupos específicos (jóvenes desempleados, mujeres y/o personas con discapacidad) (PROMARES, La Calzada, Grupo MONTELEC y Grupo Esperanza) y barrios en situación de vulnerabilidad –en el caso de estos dos últimos PDL–. Entre estas se encuentra la oferta de empleo y la realización de acciones de capacitación. Las acciones dirigidas a jóvenes y mujeres están en correspondencia con prioridades establecidas en la política trazada por el MEP (2020). Sin embargo, en la justificación ni en los antecedentes de los PDL se alude a la situación de vulnerabilidad de tales grupos. Por lo que urge identificar la situación real de estos u otros grupos, con un enfoque interseccional.

Los proyectos se vinculan con finalidades de la EDM. Varios de ellos contribuyen a la solución del problema del fondo habitacional. Consecuentemente, se articulan con la línea estratégica: “Producción y comercialización de materiales de la construcción” (Grupo MONTELEC,

PROMARES y Grupo Esperanza). La remodelación de instalaciones recreativas y otras entidades que ofrecen servicios públicos es otra de las metas, lo que contribuye con otra de las prioridades “Mejoramiento de la cantidad y calidad de los servicios a la población”. Con esta última también se vincula la confección de calzado artesanal (La Calzada). Varios de los proyectos (Grupo MONTELEC, PROMARES, Grupo Esperanza y La Calzada) se plantean la formación/capacitación de trabajadores/as, con lo cual pudiera entenderse que se articulan con la línea “Desarrollo del capital humano”. Otro tributa a la “Producción de alimentos animal y humano” (JOJO Acuapónicos)”. No obstante, en la ficha para el CAM de algunos (De La Caridad, Vértice y La Calzada) se aprecia falta de correspondencia entre las líneas estratégicas a las que se afilian (por ejemplo: “Gestión sostenible del patrimonio cultural) con las declaradas en la estrategia. Ninguno se relaciona con “Recreación y desarrollo cultural”.

Los PDL, en correspondencia con uno de los principios de la política dictada por el MEP, se plantean el empleo de recursos endógenos. Entre los recursos económicos se encuentran aquellos que se aprovechan a partir del encadenamiento productivo con empresas u otros actores económicos radicados en el municipio. Este es el caso del empleo de materias primas y desechos de empresas constructoras y/o edificaciones, para elaborar áridos para la construcción (Grupo MONTELEC y PROMARES). Otro recurso es el curtido de pieles derivado de los mataderos (De la Caridad). La fuerza de trabajo del territorio es otra fuente de recursos (De la Caridad, PROMARES, Grupo Esperanza, Vértice, La Calzada y JOJO Acuapónicos). Estos se corresponden con aquellos identificados en el diagnóstico de la EDM.

En la mayoría de los PDL se emplean como fuente de financiamiento montos aportados por sus titulares –excepto el Grupo MONTELEC–. Otra vía es el crédito bancario (De la Caridad). Otros (PROMARES, Grupo MONTELEC y La Calzada) requieren financiación del Fondo de Desarrollo Municipal, a través de las líneas de créditos bancarios aprobados en la Resolución 147/2021 para los proyectos de iniciativa de desarrollo local (Banco Central de Cuba, 2021).

De los proyectos examinados, solamente uno (De la Caridad) prevé el diseño de una estrategia de comunicación como tal, cuya finalidad es sensibilizar/socializar acerca de sus producciones y tecnologías, el impacto socioeconómico y los beneficios comunitarios. En otros (La Calzada, La Esperanza, Grupo MONTELEC y Vértice) se han realizado o previsto acciones de esta naturaleza (instalación de servicios de telefonía fija y móvil, confección de páginas web, inclusión del proyecto en portales digitales, etcétera). Estas tienen como propósito el comercio

electrónico y brindar servicios de atención al cliente *online* para facilitar el acercamiento de los servicios y productos a la comunidad. También comprenden el establecimiento de canales de comunicación con entidades estatales y formas de gestión no estatal. Tales acciones conciben la utilización de diversos medios de comunicación, fundamentalmente en el entorno digital. Cabría pensar otras que tengan como escenario el espacio comunitario, lo que privilegia la retroalimentación sobre la marcha de los proyectos, resultados e impactos de naturaleza social.

Las acciones de colaboración se orientan al establecimiento de alianzas comerciales con diferentes actores económicos y formas de gestión (empresas estatales, cooperativas, TCP) para el suministro de materias primas, contratos de servicios, venta de producciones, entre otros (De la Caridad, Grupo MONTELEC, Grupo Esperanza, Vértice, JOJO Acuapónicos y La Calzada). Otras trascienden el municipio, por lo que se plantea la articulación con empresas nacionales. Se concibe la vinculación de varios PDL que responden a una misma línea estratégica (Grupo MONTELEC, Promares y La Esperanza). El establecimiento de alianzas con instituciones académicas, para incentivar procesos de innovación, racionalización y sustitución de importaciones; solo se proyecta en dos de los proyectos (De la Caridad y PROMARES).

En la mayoría de los PDL se trazan acciones de monitoreo y/o evaluación. Estas comprenden el seguimiento de los estados financieros y resultados económicos (PROMARES, La Calzada, Grupo MONTELEC y Grupo Esperanza), así como la realización de auditorías (De la Caridad y Grupo MONTELEC). También se prevén evaluaciones. Este es el caso de la medición parcial de los resultados, con carácter mensual (PROMARES, La Calzada y Grupo Esperanza). Sin embargo, en uno no se delimitan los tiempos para la ejecución de acciones (Grupo MONTELEC). En otros se establece la periodicidad, pero no se define quiénes las llevarán a cabo (PROMARES, La Calzada, De la Caridad, Grupo Esperanza y JOJO Acuapónicos). No se establecen indicadores para la evaluación de resultados. Se declaran posibles impactos económicos, sociales y/o ambientales, aunque no se plantea su medición.

Con respecto a los resultados esperados, desde el punto de vista económico y en correspondencia con objetivos planteados, los proyectos esperan lograr producciones con reducción de costos y/o sustitución de importaciones (De la Caridad, PROMARES, JOJO Acuapónicos, Grupo MONTELEC y La Calzada), autonomía en el suministro de materiales (PROMARES), recuperar inversiones (JOJO Acuapónicos), ofrecer servicios y soluciones constructivas (Grupo MONTELEC y La Esperanza), así como asesoramiento técnico constructivo y facilitación de

documentos urbanísticos (Vértice). Desde una perspectiva social avizoran generar empleo (De la Caridad), lo que privilegia a jóvenes, mujeres y/o personas con discapacidad (Grupo MONTELEC, PROMARES, Grupo Esperanza y La Calzada); alimentos (JOJO Acuapónicos); restablecer condiciones de habitabilidad, para dar atención inmediata a derrumbes parciales en ciudadelas, albergues y asentamientos humanos, con prioridad en la venta de materiales de construcción a familias subsidiadas (Grupo MONTELEC); así como satisfacer otras demandas de bienes de la población (La Calzada).

En correspondencia, se prevén impactos económicos, sociales y ambientales para el territorio. Entre los primeros se vislumbran: disponibilidad de materiales de construcción, calzado, medios de protección y otros insumos de trabajo; abaratamiento de costos y reducción/sustitución de importaciones; así como aumento del valor agregado de inversiones en el orden constructivo a partir de conocimientos técnicos. Los proyectos están en la obligación de aportar un porcentaje de sus utilidades –de manera progresiva– a la cuenta de Fideicomiso del Desarrollo Local. Desde el punto de vista social están centrados en la creación de nuevas fuentes de empleos y la capacitación de fuerza de trabajo, que contribuirían a aumentar la capacidad empleadora del municipio; y el mejoramiento de las condiciones del fondo habitacional e instalaciones que ofrecen servicios a la población, con ello se pretende contribuir a mejorar la urbanística de las comunidades. Algunos proyectos se plantean su sostenibilidad ambiental con el empleo de técnicas no contaminantes y energías renovables (JOJO Acuapónicos), el uso mesurado de recursos naturales (Grupo Vértice y JOJO Acuapónicos), y la no emisión de gases y/o producción de desechos sólidos contaminantes (De La Caridad y Grupo Vértice).

En resumen, puede decirse –en correspondencia con principios de la política dictada por el MEP– que los PDL tributan a la EDM; son de naturaleza económica-productiva, lo que genera bienes y servicios comercializables para el beneficio local; utilizan recursos endógenos; crean encadenamientos productivos y alianzas comerciales con otros actores económicos, dentro y fuera del territorio; y generan empleos, con énfasis en personas jóvenes y mujeres. Varios de ellos conciben acciones de capacitación, que rescatan labores especializadas u oficios –tenería, confecciones textiles, carpintería, construcción de inmuebles–. Algunas cuestiones requerirían una mayor precisión en algunos de los proyectos como aprovechamiento de potencialidades endógenas, actores económicos con los que se establecería encadenamientos productivos y alianzas comerciales, así como tipo de empleo que se oferta a mujeres. Esto último permitiría

analizar si se reproducen o no patrones sexistas. En otros sería necesario diseñar sistemas funcionales de comunicación y monitoreo/evaluación –se precisan indicadores, periodicidad, participantes, etcétera). Concebir la participación de la población –uno de los principios de la política– es un asunto pendiente.

CONSIDERACIONES FINALES

La EDM de Arroyo Naranjo no presenta una intencionalidad explícita de promover equidad. No obstante, dentro de los proyectos aprobados se pueden identificar acciones que tributan a fomentarla. Para que la estrategia sea un instrumento de transformación y real desarrollo de la localidad se precisa concebir la equidad como un elemento transversal y crucial que posibilite el disfrute de aquellos en una posición de desventaja. La formulación de políticas públicas locales y programas con esta perspectiva resulta imprescindible para precisar el alcance de las líneas estratégicas y los proyectos que a estas se adscriban.

El reconocimiento de las características del municipio y de los espacios *luminosos* y *oscuros*, tanto a lo interno, como lo externo, tienen que constituir el punto de partida para la construcción de nuevas iniciativas. Identificar, diferenciadamente, los espacios con mayores necesidades y sus potencialidades para la emergencia de proyectos deben constituirse en una premisa. Potenciar, a través de procesos de licitación, la formulación de proyectos de naturaleza sociocultural y de investigación, desarrollo e innovación –con orientación social– pudiera contribuir con tal propósito.

La transversalidad de la perspectiva de equidad supone, además, enfocar la atención en la composición social de los titulares de los proyectos –según edad, género, color de piel, entre otros–, sus condiciones de partida. De manera que no se reproduzcan disparidades sociales, sino que se potencie la movilidad social de grupos con desventaja. Esto significaría promover proyectos, de manera intencional, para que sean liderados por grupos, personas que no cuentan con capital inicial para emprender una iniciativa. Una lectura con perspectiva de equidad de la composición social de los actuales titulares devela desigualdades de género.

Otra premisa es la retroalimentación constante con los/as delegados/as, que tienen dominio de las características de sus territorios. Ello permitiría promover, gestar proyectos, iniciativas locales

que emerjan de problemáticas, necesidades sentidas, demandas y expectativas de comunidades, circunscripciones y/o consejos populares. La genuina participación de la población, en todas las etapas de la EDM, de manera que trascienda el nivel meramente informativo, es una condición insoslayable.

Finalmente, la guía para la caracterización de la EDM resulta un instrumento útil para diseñar acciones de acompañamiento en aras de potenciar el alcance social de la EDM.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional del Poder Popular [ANPP] (2021). Ley 139/2020. De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 14 Ordinaria. <https://www.gacetaoficial.gob.cu>

Banco Central de Cuba (2021). Resolución 147/2021. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 54 Ordinaria. <https://www.gacetaoficial.gob.cu>

Consejo de Ministros (2021). Decreto 33/2021. Para la Gestión estratégica del Desarrollo Territorial. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 40 Ordinaria. <https://www.gacetaoficial.gob.cu>

Constitución de la República de Cuba (2019). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5 Extraordinaria. <https://gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-5-extraordinaria-de-2019>

Gobierno de Arroyo Naranjo (17 de enero de 2022). *Vértice soluciones constructiva. Proyecto de Desarrollo Local Arroyense*. <https://www.arroyonaranjo.gob.cu/>

Gómez, E.J., Braffo, N., Rodríguez, A.D., Espina, M., Soler, C., Pardini, S., *et al.* (2018). Política social y equidad a escala local-comunitaria en el contexto de actualización del modelo económico y social cubano: Un estudio de caso en el municipio Marianao. En: Rojas M. (coord.). *Compendio de Resultados de Investigación del CIPS (1985-2018)* (Tema: estructura social, Informe de investigación 2017) [Multimedia]. Publicaciones Acuario.

Gómez, E.J., López, V., Braffo, N., Espina, M., Soler, C., Pérez, Y., *et al.* (2021). *Estrategia de desarrollo local y equidad social en comunidades en situación de vulnerabilidad del municipio de Arroyo Naranjo* (Proyecto No Asociado a Programa). Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.

- Guzón, A., Castro, M., Vázquez, Y., Brito, J., Romero, M., Hernández, C. (2020). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. Centro de Desarrollo Local y Comunitario.
- Ministerio de Economía y Planificación [MEP] (2020). *Política para impulsar el desarrollo territorial*.
<https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>
- Ministerio de Economía y Planificación [MEP] (2021). Resolución 29/2021. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 54 Ordinaria. <https://www.gacetaoficial.gob.cu>
- Partido Comunista de Cuba (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. <https://www.pcc.cu/lineamientos>
- Partido Comunista de Cuba (2017). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*.
<https://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Lineamientos%202016-2021%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf>
- Romero, M.I. & Muñoz, M.R. (2014). Comunidad y desarrollo comunitario: aspectos teóricos y metodológicos. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 2 (2), 77-89. <https://www.redalyc.org/pdf/5523/552357197008.pdf>

Conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existe conflicto de intereses.

Contribución de los autores

Vivian López González: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, supervisión, redacción-borrador original, redacción-revisión y edición.

Yadira Pérez Serrano: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, redacción-borrador original.

Yaimí González Silva: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, redacción-borrador original.