

Cataurito  
de herramientas para el  
desarrollo local 2



# Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2

M.Sc. ADA MARGARITA GUZÓN CAMPORREDONDO, coordinadora.



La Habana, 2020

Revisión: Blanca María González Alayón.  
Edición: Haydée L. Gutiérrez Grova

Ilustración de cubierta: Ricardo Bérriz Valle.  
Sobre la base de la obra plástica del pintor naif cubano, Carlos Núñez Hernández (*Puya*).

© Colectivo de autores, 2020.  
© CEDEL, La Habana, 2020.

ISBN 978-959-7226-64-2.

307.14  
Cat

*Cataurito de herramientas para el desarrollo local.* ADA GUZÓN CAMPORREDONDO,  
[et. al.]. La Habana, CEDEL, 2020.  
Incluye bibliografía.  
ISBN 978-959-7226-64-2.

1. Desarrollo local – Cuba.
- I. Guzón Camporredondo, Ada
  - II. Castro Premier, Mailyn
  - III. Vázquez López, Yarbredy
  - IV. Brito De la Torre, José Manuel
  - V. Romero Sarduy, María Isabel
  - VI. Hernández Chávez, Carmen Nora

Para pedidos e información, diríjase a:  
**Centro de Desarrollo Local y Comunitario**  
Lombillo 904 e/ Panorama y Bellavista, Nuevo Vedado, La Habana.  
Teléfono: 7-883-5143 / 7-883-5144 / 7-883-5166 / 7-883-5165  
Correo electrónico: [webcedel@cedel.cu](mailto:webcedel@cedel.cu)  
Sitio web: [www.cedel.cu](http://www.cedel.cu)

# Índice

- Introducción.** ¿Por qué y para qué este Cataurito de Herramientas 2? / 7
- Capítulo I.** Guía metodológica para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) / 9
- Capítulo II.** Identificación de intereses locales desde la perspectiva de gobierno y otros actores institucionales / 27
- Capítulo III.** Identificación de intereses locales desde la perspectiva de la población. Los grupos focales. / 31
- Capítulo IV.** Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales / 35
- Capítulo V.** Elaboración de programas / 51
- Capítulo VI.** Proyectos de desarrollo local como parte de las estrategias municipales / 65
- Bibliografía** / 87



## Introducción

### ¿Por qué y para qué este *Cataurito de Herramientas 2*?

Como en el anterior, y siendo su continuación, este pequeño libro va dirigido a aquellos que trabajan por el desarrollo de los municipios cubanos; en el presente volumen se actualiza y amplía la metodología para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), adicionando cinco herramientas complementarias relacionadas con la participación de los decisores y la población, las políticas locales, los programas y los proyectos.

Si bien el propósito del libro es el mismo, el contexto cambió; los vientos son favorables y sabemos adónde vamos. La Constitución de la República de Cuba reconoce la autonomía municipal<sup>1</sup> y la política para impulsar el Desarrollo Territorial elaborada por el Ministerio de Economía y Planificación, y un conjunto de instituciones ratifica el fortalecimiento de "los municipios como instancia fundamental".<sup>2</sup> El Plan de Desarrollo Económico y Social al 2030, el Programa de Desarrollo Local, el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba, y el Programa de Investigaciones "Desarrollo Local en Cuba", respaldan lo anterior, y comienza a despejarse la visión del municipio que queremos.

Algunas de las cualidades que debería tener son hacer uso adecuado de la autonomía, saber aprovechar racional y creativamente sus potenciales, y con ello incrementar su nivel de autosuficiencia todo lo posible según sus características, encadenando actividades y formas diferentes de producir y servir en beneficio directo de sus habitantes y de la nación; robustecer su institucionalidad a la altura del rol que le corresponde jugar, y colocar a su población no solamente en el centro de su perspectiva de desarrollo local sostenible sino involucrarla en su construcción; estas son algunas de las cualidades que debería tener.

Nuestra intención es proponer herramientas para facilitar a los municipios el diseño e implementación del camino hacia su desarrollo, siempre liderado por sus gobiernos.

A diferencia del primero, nacido de la urgencia en medio de un contexto dinámico y divergente sobre el tema, el *Cataurito 2* ratifica su apuesta por los elementos provenientes de la práctica, pero sobre la base de un pensamiento teórico que se ha ido consolidando "a lo cubano" como resultado de las investigaciones y los debates.

Las fuentes que nutrieron esta propuesta han sido numerosas y diversas en el tiempo que transcurrió entre la publicación del primer libro (2011) y éste. Nueve años aprovechando valiosos espacios de intercambios y aprendizajes con gobiernos locales, universidades —en particular la Red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID) y la Red de Desarrollo Local de la Universidad de La Habana—, centros de investigación y proyectos, como la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), caracterizado por su funcionamiento multinivel, el Programa de Innovación Agropecuaria Local (PIAL), Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local (BASAL), y sobre todo la inestimable experiencia vivida en los municipios involucrados en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL), entre otros no menos importantes.

Las herramientas que se proponen son perfectibles, y en su aplicación a la realidad de cada municipio, dentro de un universo tan heterogéneo, pueden requerir adecuaciones. De cualquier manera, la complejidad del desarrollo local no se elimina con instrumento alguno; sólo pretendemos la mejor

<sup>1</sup> Art. 168 "El municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica 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...".

<sup>2</sup> Lineamiento 17 de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021.

comprensión de estos procesos y que el contenido de este texto resulte útil para los múltiples actores que se deben involucrar, en particular los gobiernos locales.

#### LOS AUTORES

## Capítulo I

# Guía metodológica para la elaboración de la estrategia de desarrollo municipal

M.Sc. ADA M. GUZÓN CAMPORREDONDO.

### Fundamentos y recomendaciones para la elaboración de la EDM

En un contexto marcado por la nueva Constitución, que reconoce la autonomía municipal (Art. 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 éste y la población, y donde la misma espera obtener respuestas a sus problemas cotidianos; por lo tanto, es necesario que los gobiernos locales sean conscientes que de ellos depende en gran medida el desarrollo económico y social de sus territorios y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que los habitan, 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.

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.

Sobre esta base, el desarrollo municipal constituye un proceso multidimensional y participativo de transformación y avance sostenible que parte de la movilización de sus potenciales internos, teniendo como finalidad el bienestar de la población y la satisfacción de necesidades e intereses locales conciliados con la concepción de desarrollo socioeconómico del país, la cual es determinada en las políticas y normativas de carácter general que definen los organismos rectores globales y sectoriales. Es una construcción local porque depende de las características de cada municipio.

El presente documento propone una guía metodológica para el diseño y gestión del desarrollo integral en los municipios, a través de la cual se establecen pautas para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) como punto de partida para encaminar este proceso, considerando tanto actividades de interés supramunicipal como aquellas relacionadas con potenciales y capacidades internas que pueden responder directamente a demandas y expectativas de la población local, diferenciando ambas.

En el primer caso, se trata de conocer los planes de desarrollo de las empresas y entidades subordinadas a otras escalas y los compromisos del territorio, pero sobre todo es necesario identificar lo que se puede obtener de ellas en cuanto a tecnologías, recursos humanos especializados, capacidades instaladas, financiamiento y residuos de producciones o desechos que resulten insumos o apoyos a otras producciones o servicios de carácter local, entre otros posibles.

En el segundo caso, se trata de identificar los potenciales endógenos que puede movilizar el municipio por diferentes vías y formas de gestión, activarlos y conectarlos con las prioridades locales en beneficio de la población de su territorio, sobre la base del concepto de "autoabastecimiento municipal". En este sentido, deben considerarse también posibles acciones de cooperación y complementariedad entre

municipios y niveles territoriales, identificando potenciales o actividades que por su naturaleza desborden lo municipal.

De igual forma, es necesario reconocer que el municipio está conformado por zonas urbanas y rurales, cada una con sus propias características, que van por diferentes grados de concentración o dispersión de la población, de cultura urbana o agraria, de actividades industriales y de servicios especializados o agropecuarias y extractivas, de mayor o menor vínculo con la naturaleza, de tradiciones particulares, hábitos e identidad, entre otras, dando como resultado modos de vida diversos, a cada uno de los cuales corresponde un tratamiento específico. Un proyecto exitoso en un área urbana puede ser desacertado en un área rural, trayendo efectos contrarios a los que se perseguían, y viceversa; esto constituye un aspecto esencial que deberá considerarse durante todo el proceso.

De cualquier manera, el objetivo es que el municipio se encamine a:

- Fortalecer su institucionalidad, desarrollando 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.

La propia PIDT establece que la EDM 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 definen por otros instrumentos de planificación, fundamentalmente por los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Urbano (POU).

Para poder encaminar ese proceso es necesario en primer lugar reconocer su complejidad, ya que intervienen múltiples aristas y actores que aportan diferentes enfoques que se deberán integrar en una visión común del desarrollo en el territorio, sin constituir la sumatoria de las perspectivas de desarrollos parcelados de cada sector. Por lo tanto, la aplicación de esta Guía Metodológica tendrá que ser lo suficientemente flexible para lograr la integralidad y adecuarse a la diversidad de municipios que existen, sin ser una "camisa de fuerza" cuyos resultados difieran de lo deseado.

La diversidad de municipios, explicada por sus características físico-geográficas, demográficas, extensión territorial, categoría de los asentamientos, vocación productiva, jerarquía o evolución histórica, entre otros factores, exigirá un tratamiento particular. Así, municipios más complejos demandarán EDM más abarcadoras y personal técnico más especializado.

La aplicación de un instrumento no es un fin en sí mismo sino un medio para conseguir el objetivo previsto. No se trata de realizar un ejercicio técnico sino iniciar la implementación de un proceso

sostenible que genere transformaciones en la gestión municipal y ofrezca resultados tangibles para satisfacer demandas y expectativas de la sociedad local, esto requiere que se asuma adecuadamente por cada gobierno municipal en su condición de líder legítimo del proceso y lo convierta en voluntad propia, más allá de las indicaciones que se reciban desde otros niveles; o lo hace "suyo" o no se tendrán los resultados esperados.

Será imprescindible que como consecuencia del proceso queden alineadas las tres principales herramientas de planificación municipal: la EDM, el POT y el Plan y el Presupuesto de la Economía. La primera determina la ruta del desarrollo en el municipio por etapas, precisando la meta desde una decisión política. La segunda localiza en el territorio los potenciales y las propuestas, mientras la tercera aporta los recursos financieros y materiales. Esto significa también que se deberán conjugar los períodos de elaboración y actualización y los plazos de actuación de las mismas.

La EDM se diseña y gestiona por personas que debieran tener la preparación adecuada, por lo que para la calidad y efectividad del proceso es determinante contar con suficiente capacidad técnica e intelectual. Se parte de identificar los profesionales, técnicos y conocedores de oficios que viven en el municipio, y ubicarlos en el territorio: ¿quién, que hace qué, dónde vive?, porque representan la capacidad potencial. Pero siempre será necesario crear nuevas capacidades para la gestión de programas y proyectos, la coordinación y la concertación, la identificación de tecnologías apropiadas, la innovación, entre otras, sin que la espera por las capacidades necesarias sea obstáculo para comenzar; el reto sería poder trabajar en principio con lo que se tiene y poner énfasis en el completamiento y formación de las capacidades durante el proceso, lo cual debe ser una salida esencial.

La EDM, sus políticas, programas y proyectos deben ser objeto de seguimiento continuo y momentos específicos de evaluación, considerando los efectos e impactos sobre las metas propuestas. La medición sistemática tiene la finalidad de contribuir a su mejora. Es necesario diseñar un *sistema de gestión local integrada* que incluya el seguimiento y la evaluación, utilizando herramientas existentes como las técnicas de análisis de costo-beneficio y costo-impacto, u otras que midan eficiencia y eficacia. Evaluaciones parciales al final de cada año permiten hacer cortes para enrumbar el curso del proceso según su comportamiento hasta el momento y tomar decisiones para ello, mientras que el final del mandato requiere una evaluación que cierre una etapa y abra la siguiente a través de la actualización de la EDM, lo cual facilita la continuidad del proceso con independencia de los cambios en el gobierno municipal.

La medición nunca es neutra, hay que saber seleccionar los indicadores, que serán diferentes a partir del objetivo de la misma; no es lo mismo comparar municipios que monitorear el proceso interno. Es importante evidenciar a través de ellos lo que resulte de mayor interés para la EDM, en especial las variables que cuantifiquen lo delineado en la visión o meta del municipio. Otros indicadores relacionados con el Plan Desarrollo Económico y Social al 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), o la Tarea Vida y la Nueva Agenda Urbana, serán incorporados en su momento.



#### Las líneas estratégicas dentro del ciclo de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM)

transparencia y propiciar la participación de la población en el mismo.

La lógica de las EDM se expresa en líneas estratégicas, políticas públicas locales, programas y proyectos, para lo cual la Guía propone un recorrido de veinticinco pasos en seis etapas:

1. Preparación.
2. Análisis estratégico.
3. Propuesta y aprobación.
4. Proyección y aprobación de programas e identificación de principales proyectos.
5. Implementación.
6. Monitoreo y evaluación.

Los pasos que se proponen son interdependientes e interactúan en la medida en que se avanza en el recorrido metodológico, aportando nuevos elementos que pueden modificar los anteriores. No se trata de un proceso lineal sino de recurrencia en cada etapa tanto como sea necesario, determinado en particular por las indicaciones y sugerencias que se realicen desde la Asamblea Municipal, el CAP y la población.

Como punto de partida es necesario definir comúnmente la *visión del municipio* al que se desea llegar, lo que representa la meta a largo plazo dentro de la EDM. Qué municipio queremos es la aspiración, pero también refleja las carencias e insatisfacciones del presente. Constituye la base para un sistema de indicadores propio que permita monitorear y evaluar el proceso en relación con el objetivo final.

La caracterización del territorio y su análisis integral desde diferentes dimensiones tiene en consideración tanto criterios del gobierno local y la población como resultados de planes, programas y estudios técnicos anteriores, combinando diversos métodos, pero siempre a partir de su adaptación a las peculiaridades y capacidades de cada municipio. Del "cruce" de lo anterior se obtiene la síntesis de la situación de partida, y es la base de la proyección, lo que requiere el mayor foco de atención, ya que, el objetivo de la EDM está en definir un camino para el desarrollo desde las potencialidades internas. Un análisis estratégico riguroso es esencial siempre que no se emplee en ello más tiempo del necesario. También hay un valor agregado en la recopilación de documentos precedentes, muchos de los cuales ni siquiera se encuentran en el municipio, o se desconocen.

La EDM debe ser esencialmente participativa, donde se aprovechen y potencien los espacios y canales existentes, en especial las asambleas de rendición de cuenta; la legitimación del proceso está en que la población lo reconozca y se lo apropie. Para ello y para garantizar la participación efectiva de las Asambleas Municipales se prevén momentos específicos dentro de esta Guía Metodológica. El funcionamiento adecuado de sistemas de información y comunicación sobre la marcha del proceso de desarrollo municipal es básico para asegurar la

Por lo tanto, no se realiza un diagnóstico clásico, casi siempre de alta precisión técnica, ampliamente detallado en un documento voluminoso con un largo listado de problemas y la reproducción de la sectorialidad en los enfoques y las conclusiones, resultando finalmente poco utilizable para los decisores. De lo que se trata es de reconocer desde intereses y puntos de vista diversos y en orden de importancia los potenciales internos disponibles para impulsar el desarrollo del municipio, casi siempre constituidos por reservas productivas, habilidades, recursos humanos, características físico-geográficas, tradiciones y otros, lo que significa comenzar en positivo; el foco pasa de *resolver problemas a aprovechar potencialidades*. Por ello, como complemento se identifican las barreras objetivas o subjetivas que se relacionan directamente con los potenciales, en el sentido de reconocer los elementos que limitan o impiden su utilización, como pueden ser desconexión entre potenciales, insuficientes conocimientos y tecnologías, o falta de recursos, capacidad de gestión e integración, entre otros. De esta manera quedan definidas tanto las fortalezas internas como lo que obstaculiza su aprovechamiento.

Otros elementos que conforman la EDM son el análisis del contexto o escenarios muy primarios, construidos a través del comportamiento de variables claves, la identificación de aliados necesarios para implementar el proceso, y el conocimiento sobre las fuentes de financiamiento disponibles para ejecutar proyectos y acciones complementarias.

Las líneas estratégicas representan las prioridades que concentrarán los esfuerzos fundamentales en cada etapa o período de mandato (coinciéndiendo con los tiempos del Sistema del Poder Popular). Se vinculan a los potenciales que en ese momento pueden aprovecharse mejor, más rápidamente y con mejores resultados, en términos de incremento de producciones para el consumo local, ingresos municipales, calidad de servicios, ampliación de capacidades, encadenamientos productivos y procesamiento de producciones primarias, entre otros. Atendiendo al contexto nacional y en particular al Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional, la línea vinculada a la producción local de alimentos tendrá que ocupar forzosamente el papel que le corresponde entre las prioridades de la EDM.

Para implementar las líneas estratégicas es necesario formular *políticas locales, programas y proyectos o acciones complementarias*. Las **políticas locales** constituyen las decisiones que "enmarcan" los **programas**, que a su vez precisan y ordenan el alcance y contenido de cada prioridad o línea estratégica, y definen los **proyectos** a formular. Estos últimos proponen el diseño y la organización de actividades específicas y constituyen la vía de ejecución de la EDM, resultando indispensable diferenciar los que solamente dependen de decisiones locales y los que están determinados totalmente o en parte por otros niveles. También será necesario definir acciones complementarias que sean indispensables para la implementación de un programa o un proyecto en particular (un tramo de vía, un pozo, la instalación de un transformador, entre otros).

Los programas, por lo tanto, constituyen la proyección de la línea estratégica en términos de organización, planificación, coordinación y control, traducida en la previsión de una serie de proyectos de desarrollo que conformarán la *cartera de proyectos* y otras acciones en determinados horizontes temporales. Para garantizar el rigor de los programas se requieren seguramente estudios técnicos y evaluaciones específicas que respalden las decisiones. Los programas resultan puentes que vinculan las EDM con los POT. Políticas, programas y planes nacionales, como el Programa de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar, el de Autoabastecimiento Municipal, el Programa de Producción Local y Venta de Materiales de Construcción, o más recientemente, el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional, entre otros posibles, no solamente deben quedar identificados sino que formarán parte indispensable de la EDM, quedando delimitados en *políticas locales* que los "aterricen" a las características propias de cada municipio.

Los proyectos de desarrollo local, según la PIDT aprobada, se establecen como vía para materializar las estrategias de desarrollo municipal y provincial, en lo fundamental sobre la base del aprovechamiento de recursos endógenos. Se reconocen como un conjunto de recursos, esfuerzos y acciones, que tienen el propósito de transformar una situación existente a otra deseada que contribuya al desarrollo del territorio donde actúa, e impacte en la calidad de vida de la población. Los objetivos de los proyectos asociados a las prioridades de la EDM y la calidad en su formulación, ejecución y puesta en marcha, deben ser objeto de revisión continua.

La EDM propicia la conciliación, compatibilización y completamiento de herramientas existentes, y define la elaboración de la **cartera de proyectos** como mecanismo esencial para el fomento de actividades que reconfigurarán y diversificarán la economía local, aprovechando todas las potencialidades endógenas y dando prioridad a las de carácter productivo que garanticen la sostenibilidad del proceso. El desarrollo, en este caso local, dependerá de la capacidad que tengan los municipios para gestionarlo y llevar a realidad las propuestas, para lo cual es esencial un trabajo en equipo donde predomine la visión integral del territorio.

Este proceso debe convertirse en elemento rector de la gestión cotidiana del Gobierno Municipal, incorporado a su sistema de trabajo y reconociendo el rol de los órganos implicados: la AMPP como máxima responsable de la aprobación, implementación y control (político y popular) de la EDM, potenciando los Consejos Populares como vehículo canalizador de la participación ciudadana y a las Comisiones Permanentes de Trabajo como apoyo en la toma de decisiones. El CAM es el encargado de su diseño, ejecución y control administrativo, rindiendo cuenta de su gestión, para lo cual designará un equipo de coordinación técnica.

Esta Guía no es una fórmula única, sino que parte de la existencia de otras metodologías que pueden llevar al resultado deseado siempre que las bases conceptuales se correspondan con las definiciones del país en cuanto a la Política para Impulsar el Desarrollo Territorial. Además, como consecuencia de la adecuación de la misma a las características de cada municipio puede ser oportuno hacer variaciones en determinados aspectos.

Acompaña a esta Guía un grupo de herramientas complementarias que se corresponden a los siguientes capítulos del libro. Así, se abordarán de manera detallada las siguientes:

- Identificación de intereses locales desde la perspectiva de gobierno y otros actores institucionales.
- Identificación de intereses locales desde la perspectiva de la población.
- Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales.
- Formulación de programas por líneas estratégicas.
- Proceso continuo de formulación, selección y aprobación de proyectos: Cartera de Proyectos de Desarrollo Municipal.

## Resumen de secuencia de pasos metodológicos fundamentales

	PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
I	ETAPA PREPARATORIA					
1	Sensibilización, capacitación y comunicación a involucrados en el proceso, y ciudadanos.	Diversas.	Bases teórico-metodológicas e indicaciones.	Acuerdo de la AMPP con indicaciones al CAM. Acciones de sensibilización, capacitación y comunicación a población en general y grupos de actores en específico, propuesta de composición y funciones de equipo de coordinación técnica. Cronograma de trabajo y responsables.	Equipo de coordinación técnica y asesores. Miembros AMPP y CAM. Delegados, ciudadanos, medios de comunicación y otros.	Presidente AMPP.
II	ANÁLISIS ESTRATÉGICO					
2	Identificación de intereses locales desde la perspectiva de gobierno y otros actores institucionales. (Ver Capítulo II).	Sesiones de trabajo (2-3), conducidas por equipo de coordinación técnica.	Guía metodológica aprobada.	Informe de trabajo con criterios de participantes que contenga, al menos: definición de visión; identificación y jerarquización de potenciales y barreras; análisis de contexto o escenarios; aliados estratégicos; fuentes de financiamiento disponibles; propuesta de prioridades o líneas estratégicas; ideas preliminares de proyectos locales; posibles articulaciones o encadenamientos.	Presidencia de la AMPP, Intendente y miembros del CAM, presidentes de Consejos Populares y Comisiones Permanentes, directores de principales entidades productivas y de servicios, otros que se estime.	Equipo de coordinación técnica.

PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE	
3	Identificación de intereses locales desde la perspectiva de la población. (Ver Capítulo III).	Grupos focales en Consejos Populares.	Guía metodológica aprobada.	Informe de trabajo con criterios de participantes que contenga: definición de visión; identificación y jerarquización de potenciales y barreras; propuestas de prioridades o líneas estratégicas; ideas preliminares de proyectos.	Grupos representativos de jóvenes, adultos mayores, mujeres, trabajadores, cuentapropistas, cooperativistas y otros que se considere.	Equipo de coordinación técnica.
4	Trabajo técnico de síntesis de situación de partida.	Sesiones de trabajo y revisión de documentos. Intercambios con CAM y otros según se requiera. Intercambios con entidades de otros niveles de subordinación para precisiones si fuera necesario.	Informe de trabajo con criterios de decisores (paso 2). Informe de trabajo con criterios de participantes en grupos focales (paso 3). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Integral. Historia local. Estrategia ambiental. Caracterización socio- demográfica. Balance de recursos laborales. Identificación de recursos laborales calificados que viven en el municipio (levantamiento por Consejo Popular de profesionales, técnicos y otras calificaciones y oficios). Políticas, programas, planes y proyectos nacionales y provinciales presentes en el municipio: Plan de Desarrollo Económico y Social al 2030, Política de impulso al Desarrollo Territorial, Plan de	Informe de trabajo con análisis de la situación de partida: visión del municipio que se quiere, caracterización del territorio y de los principales potenciales, barreras y ubicación, diferenciando lo que corresponde al ámbito local y lo supramunicipal, así como lo urbano y lo rural donde sea necesario. Compromisos del municipio con el desarrollo nacional y provincial. Análisis de tendencias del territorio a partir de criterios e indicadores económicos, socioculturales, ambientales, clave. Mapas.	Equipo de coordinación técnica.	Designado por el CAM.

PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
		<p>Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba, Programa de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar, Programa de Producción local y venta de Materiales de Construcción, manejo de áreas protegidas, zonas especiales de desarrollo, zonas bajo régimen de manejo integrado costero o de uso y protección, propuestas de desarrollo de entidades de subordinación nacional o provincial ubicadas en el municipio.</p> <p>Proyectos internacionales que actúen en el municipio independientemente de quien los coordine.</p> <p>Actividades realizadas por el sector no estatal y ubicación.</p> <p>Planteamientos de los electores.</p> <p>Bancos de problemas y planes de acción de trabajo comunitario.</p> <p>Estudios de peligros, vulnerabilidades y riesgos PVR.</p> <p>Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Plan Municipal de Enfrentamiento al CC (Tarea Vida) y Nueva Agenda Urbana (NAU).</p> <p>Marco normativo.</p> <p>Otros que se considere.</p>			
5	Validación de resultados de la	Talleres participativos.	Informe de análisis de contexto (paso 4).	Informe final de análisis estratégico con:	Presidencia de AMPP, presidentes Designado por el CAM.

PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE	
	síntesis de la situación de partida y análisis de contexto.	Consultas. Estudios técnicos.	visión del municipio que se quiere, potenciales y barreras, principales conflictos y complementariedades encontradas; posibles escenarios o contexto; relación de prioridades y retos para el desarrollo, diferenciando las de interés local y supramunicipal; identificación de zonas al interior del municipio que requieran actuación diferenciada, particularizando las urbanas y rurales, y precisando posibles alternativas.	de Consejos Populares y Comisiones Permanentes. Miembros del CAM y otros directivos. Equipo coordinador técnico. Representantes de delegados y población.		
<b>III PROPUESTA Y APROBACIÓN</b>						
6	Definición de componentes estratégicos.	Talleres y sesiones de trabajo.	Informe final de análisis estratégico (paso 5).	Propuesta de componentes fundamentales con precisión de visión del municipio que se quiere, líneas estratégicas, aliados, posibles fuentes de financiamiento a disposición, principales programas, ideas de proyectos, diferenciando los de interés local y supramunicipal, especificando aquellos aspectos de este último donde sería necesario dialogar con el nivel nacional o provincial. Propuesta de alternativas	Presidencia de AMPP, presidentes de Consejos Populares y Comisiones Permanentes. CAM y otros directivos. Equipo de coordinación técnica. Representantes de delegados y población.	Designado por el CAM.
7	Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales.	Sesiones de trabajo. Consultas a población.	Informe final de análisis estratégico (paso 5), y definición de componentes fundamentales (paso 6).	Propuesta de políticas públicas locales para el desarrollo municipal. Ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial si procede.	Presidencia de AMPP, presidentes de Consejos Populares y Comisiones	Designado por el CAM.

	PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
	(Ver Capítulo IV).				Permanentes. CAM y otros directivos. Equipo de coordinación técnica. Delegados y Población.	
8	Propuesta de documento final y sistema de trabajo.	Sesiones de trabajo.	Informe final de análisis estratégico (paso 5), y definición de componentes fundamentales (paso 6). Propuesta de políticas locales para el desarrollo municipal. Ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial si procede (paso 7).	Propuesta de Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) a presentar a AMPP, responsables y equipos por línea estratégica para la elaboración de los programas, asesoría y evaluación de proyectos a formular. Propuesta de mecanismos de monitoreo y evaluación por parte de la AMPP y población. Sistema de indicadores. Cronograma.	CAM. Equipo de coordinación técnica.	Intendente.
9	Discusión y aprobación por la AMPP de propuesta de EDM, sistema de trabajo y cronograma.	Sesión de la AMPP.	Propuesta de EDM. Propuesta de responsables y equipos por línea estratégica para la elaboración de los programas, asesoría y evaluación de proyectos a formular. Propuesta de mecanismos de control y fiscalización por parte de la AMPP y población. Cronograma (paso 8).	Acuerdos de AMPP.	Delegados e Invitados. Equipo de coordinación técnica.	Presidente AMPP.

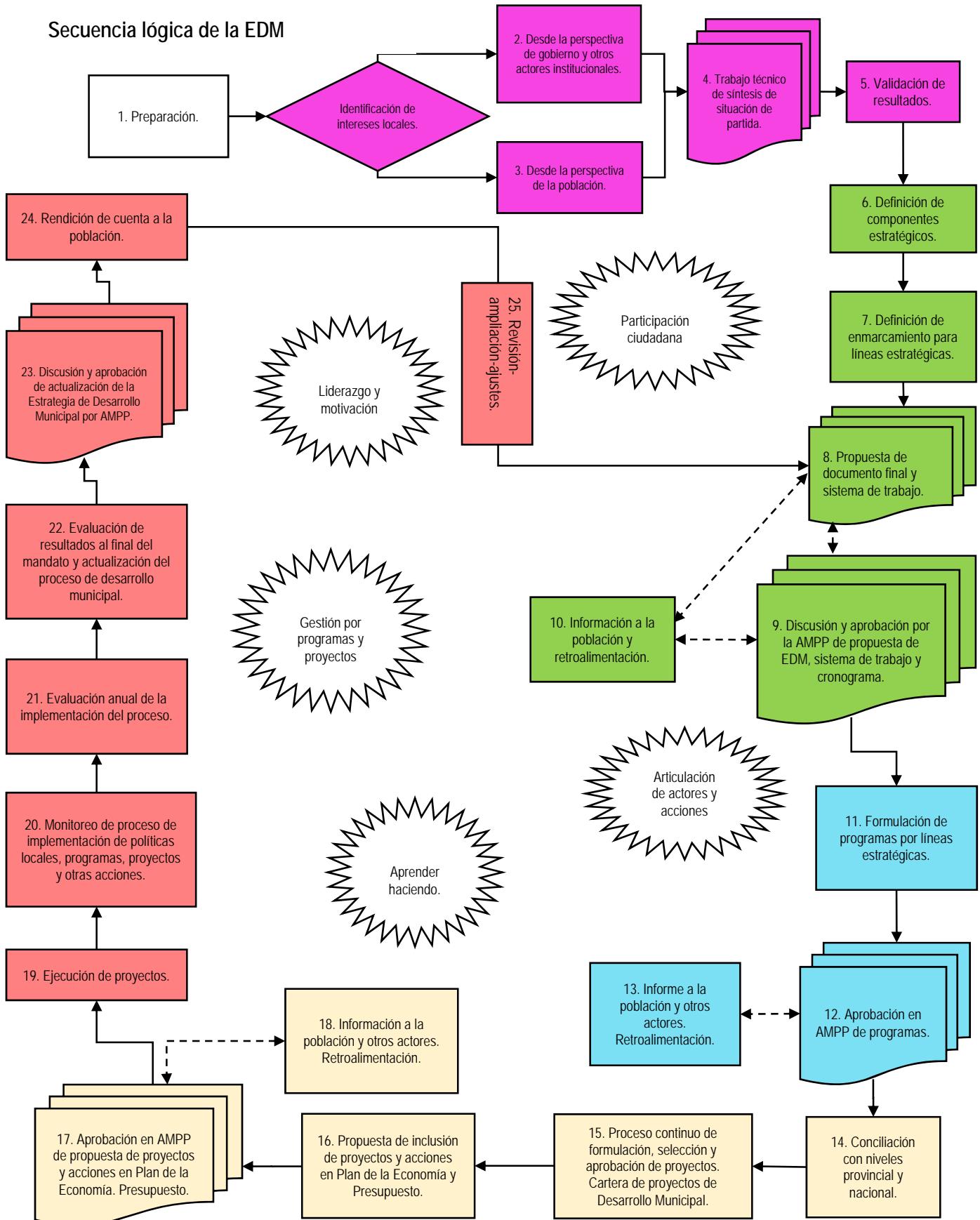
	PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
10	Información a la población y retroalimentación.	Diversas.	EDM aprobada por AMPP.	Acciones de comunicación, recogida de criterios y propuestas expresados por población y grupos de actores específicos.	Delegados. Medios de comunicación. Población. Otros.	Designado por el CAM.
<b>IV PROYECCIÓN Y APROBACIÓN DE PROGRAMAS E IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS</b>						
11	Formulación de programas por líneas estratégicas. (Ver Capítulo V).	Sesiones de trabajo. Consultas a principales actores.	EDM aprobada. Plan de Ordenamiento territorial. Estudios técnicos existentes. Otros que se considere.	Para cada programa: documento y mapas con propuesta general de organización; estudios generales de factibilidad económica, ambiental y social; indicadores; propuesta de cartera de proyectos u otras acciones necesarias diferenciando los ámbitos local y supramunicipal; estimado de fuerza de trabajo necesaria; vías posibles y marcos de financiamiento y plazos; mapas; cronograma y responsables; conciliación con Plan de Ordenamiento Territorial y otros programas-proyectos nacionales.	Equipo de coordinación técnica. Otros asesores y expertos. CAM y entidades, según línea estratégica. Presidentes de Consejos Populares y Comisiones Permanentes, representantes de organizaciones o grupos sociales, a consideración.	Designado por el CAM.
12	Aprobación en AMPP de programas.	Sesión de la AMPP.	Resumen de programas y proyectos a formular y otras acciones. Cronograma. Sistema de monitoreo.	Acuerdos de aprobación o ajustes de propuesta presentada para cada programa. No necesariamente se presentan todos los programas de una vez sino en la medida en que se van concluyendo en correspondencia a las prioridades establecidas.	Delegados e Invitados. CAM.	Presidente AMPP.

	PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
13	Información a la población y otros actores. Retroalimentación.	Diversas.	Resumen de programas, proyectos y acciones. Cronograma. Sistema de monitoreo y evaluación.	Acciones de comunicación a población en general y grupos de actores en específico. Recogida de criterios y propuestas.	Delegados. Medios de comunicación. Otros.	Designado por el CAM.
V.	<b>IMPLEMENTACIÓN</b>					
14	Conciliación con niveles provincial y nacional e identificación de posibles proyectos de cooperación y complementariedad con otros municipios.	Presentaciones a entidades provinciales y nacionales	Resumen de programas. Cronograma. Sistema de monitoreo y evaluación.	Acuerdos y ajustes.	CAM. Equipo de coordinación técnica. Otros que se considere.	Intendente.
15	Proceso continuo de formulación, selección y aprobación de proyectos: Cartera de Proyectos de Desarrollo Municipal. (Ver Capítulo VI).	Sesiones de trabajo de grupos técnicos, entidades y otros involucrados.	EDM y programas. Estudios técnicos. Otros.	Proyectos formulados a través de licitación, encargos u otros, propuestos por diferentes actores del municipio, que incluye la población desde los Consejos Populares. Definición de posibles fuentes de financiamiento y vías de implementación (Contribución territorial-1 %, plan y presupuesto, fondos IMDL, cooperación internacional, sector no estatal, proyectos comunitarios, inversión extranjera, otros).	CAM. Equipo de coordinación técnica, entidades involucradas, universidades y centros de investigación, expertos, presidentes de Consejos Populares y Comisiones Permanentes, productores o prestadores de servicios, población, otros.	Intendente.

	PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
16	Propuesta de inclusión de proyectos y otras acciones aprobados en el Plan de la Economía y Presupuesto.	Sesiones de trabajo, intercambios y consultas.	Requerimientos de recursos materiales y financieros necesarios, e inversiones.	Relación de proyectos y otras acciones a incluir en Plan y Presupuesto.	CAM. Otras entidades. Presidentes de Comisiones Permanentes y Consejos Populares. Población. (Presupuesto participativo).	Intendente.
17	Aprobación en AMPP de propuesta de proyectos y otras acciones a incluir en Plan y Presupuesto.	Sesión.	Relación de proyectos y otras acciones incluidos en Plan y Presupuesto.	Acuerdos de AMPP.	Delegados e Invitados. CAM.	Presidente AMPP.
18	Información a la población y otros actores. Retroalimentación.	Diversas.	Acuerdos de aprobación, propuesta de ajustes.	Acciones de comunicación a población en general y grupos de actores en específico. Recogida de criterios y propuestas.	Delegados. Medios de comunicación. Población. Otros.	Designado por el CAM.
19	Ejecución de proyectos.	Trabajo técnico y coordinaciones varias.	Acuerdos de aprobación, propuestas de ajustes.	Proyectos ejecutivos. Gestión de certificaciones, licencias y permisos necesarios. Ejecución de proyectos y otras acciones.	Entidades ejecutoras. Instituciones implicadas. Equipo de coordinación técnica y otros expertos.	Designado por el CAM.
<b>VI MONITOREO Y EVALUACIÓN</b>						
20	Monitoreo de proceso de implementación de políticas locales,	Espacios sistemáticos de control por parte de AMPP (incluye	Políticas locales, Programas, proyectos y otras acciones. Diseño de sistema de monitoreo (incluye indicadores de efecto e	Puesta en funcionamiento del sistema de monitoreo de la EDM. Control de la ejecución del plan de la economía y presupuesto.	CAM. Comisiones Permanentes y Consejos	Presidente AMPP. Intendente.

	PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
	programas, proyectos y otras acciones.	Consejos Populares, población) y CAM.	impacto, fuentes de verificación e instrumentos). Informes periódicos de ejecución. Plan de la Economía. Planteamientos de los electores.	Mediciones e informes periódicos de ejecución de políticas locales, programas, proyectos, resultados, nivel de satisfacción de la población. Comunicación sistemática a la población y retroalimentación. Puesta en funcionamiento de mecanismos de fiscalización y control popular. Informes de rendición de cuenta de CAM a la AMPP.	Populares. Equipo de coordinación técnica. Jefes de programas. Población. Otros.	
21	Evaluación de la implementación del proceso (anual).	Sesiones de trabajo, intercambios y consultas.	Resultados de monitoreo, informes parciales, planteamientos, encuestas y otros mecanismos que recojan criterios de población, etcétera.	Informes evaluativos de la marcha de la implementación del proceso (anuales) a discutir en sesiones de CAM, AMPP, Consejos Populares, Comisiones Permanentes y asambleas de rendición de cuenta. Acuerdos y medidas.	CAM. Comisiones Permanentes. Consejos Populares. Delegados y población.	Presidente AMPP. Intendente.
22	Evaluación de resultados al final del mandato, y criterios generales para la actualización de la EDM.	Sesiones de trabajo y consultas.	Informes de monitoreo, evaluaciones, comportamiento, implementación de líneas estratégicas, políticas, programas y proyectos.	Informe de resultados y propuesta general de modificación o ampliación de la EDM para el siguiente mandato.	Presidencia de AMPP, presidentes de Consejos Populares y Comisiones Permanentes. CAM y otros directivos. Equipo de coordinación técnica. Representantes de delegados y población.	Designado por el CAM.

PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE	
23	Discusión y aprobación de actualización de la EDM por AMPP.	Sesión de la AMPP.	Informe de resultados en período evaluado y propuesta de modificación o ampliación.	Acuerdo con criterios e indicaciones.	Delegados e invitados. CAM.	Presidente de AMPP.
24	Rendición de cuenta a la población.	Diversas.	Informe de resultados y propuesta de modificación o ampliación de la EDM. Acuerdo de AMPP.	Acciones de comunicación a la población en general y grupos de actores en específico. Recogida de criterios y propuestas.	Delegados. Medios de comunicación. Población. Otros.	Presidente AMPP.
25	Revisión, actualización, ampliación, ajustes a la EDM para siguiente mandato o etapa (regreso al paso 8).	Sesiones de trabajo. Consultas a decisores, población y expertos.	Informe de resultados y propuesta de modificación o ampliación de la EDM. Acuerdo de AMPP. Criterios de la población.	Revisión de componentes fundamentales de la EDM: potenciales y barreras, contexto, líneas estratégicas, políticas, programas y cartera de proyectos.	Equipo de coordinación técnica. Expertos y otros que se considere.	Designado por el CAM.





## Capítulo II

### Identificación de intereses locales desde la perspectiva de gobierno y otros actores institucionales

M.Sc. ADA M. GUZÓN CAMPORREDONDO.

El objetivo de esta herramienta en la formulación de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) es poder contar, de manera diferenciada, con los criterios de los decisores y otros que pudieran considerarse "expertos" en cuanto al conocimiento del territorio por el rol que desempeñan y, sobre todo, poder llegar a un consenso en cuanto a una visión integrada del mismo desde diferentes aristas, generalmente tratada de manera sectorial, todo lo que resultará insumo indispensable para el paso 4 de la Guía metodológica, "Trabajo técnico de síntesis de situación de partida".

El grupo deberá estar conformado por la Presidencia de la AMPP, el Intendente y otros miembros del CAM, presidentes de Consejos Populares y Comisiones Permanentes, directores de las principales entidades productivas y de servicios y otros que se estimen por el aporte que pueden realizar y la responsabilidad del ejercicio, y sus resultados recaen sobre el equipo de coordinación técnica.

De lo que se trata es de identificar en dos o tres sesiones de trabajo conducidas por el equipo de coordinación técnica, los aspectos fundamentales que se considerarán desde la perspectiva del gobierno y otros actores decisivos en la formulación de la EDM. Sin restar complejidad, se deben buscar las vías más simples para el trabajo en grupo, como aplicar lluvia de ideas u otras técnicas que facilitan la construcción del criterio colectivo. A continuación, se propone un recorrido metodológico que sirve de referente, ya que está basado en prácticas con resultados positivos.

La **visión** o sueño compartido expresa las expectativas del grupo en relación con la pregunta ¿qué municipio queremos? Generalmente se utilizan adjetivos o frases que caracterizan el municipio a que se aspira, las que en sentido negativo representan también las carencias e insatisfacciones de hoy. La visión constituye un elemento aglutinador del grupo por cuanto se formulan expectativas comunes, *debiendo servir de base para la definición posterior de indicadores que medirán sistemáticamente el acercamiento o no a la meta fijada*. Así, por ejemplo, si en la visión se plantea que el municipio será "capaz de autoabastecerse de alimentos", será necesario, como parte de la implementación de la EDM, definir ese propósito según las características locales y los indicadores que pueden medir los resultados del proceso en esa dirección. Esto servirá de insumo al paso 5 de la Guía Metodológica, "Validación de resultados de la síntesis de la situación de partida y análisis de contexto".

Mediante la identificación y clasificación por orden de importancia de los **potenciales** del territorio, se trata de conocer y de reconocer colectivamente, desde intereses y puntos de vista diversos, aquellos elementos internos que pueden favorecer el desarrollo, respondiendo directamente a la interrogante de ¿con qué contamos para desarrollar el municipio? Estos potenciales están constituidos principalmente por reservas productivas, recursos naturales, materiales, financieros y humanos, tradiciones y otros, mediante el registro de los que se nominan por cada miembro del grupo uno por vez, sin importar cuántos sean. A continuación, se unen los que están relacionados con una misma temática o actividad, reduciendo el listado primario. La jerarquización de los potenciales se realiza dando orden de importancia de manera individual a los tres elementos que cada uno considera más relevantes y factibles de aprovechar para el desarrollo municipal. Con esos criterios se ponderan los elementos de la lista, colocando cinco puntos al primer lugar en cada caso, tres puntos al segundo lugar, y un punto al tercer lugar, hasta completar todas las opiniones. A partir de ahí se suman los valores y se ordenan de mayor a menor puntuación, de manera que los que resultaron más valorados integran el listado de los potenciales más significativos para el desarrollo del municipio según la opinión del equipo.

Similar procedimiento se realiza para identificar las **barreras**, entendidas como elementos que limitan o impiden el aprovechamiento de los potenciales antes definidos, como pueden ser desconexión entre potenciales, insuficientes conocimientos, falta de capacidad de gestión, falta de integración, entre otros, independientemente de que sean objetivos o subjetivos. Un ejemplo frecuente es la existencia de tierra apta sin cultivar y fuentes de agua suficientes, pero una barrera es la falta de sistemas de riego o de fuerza de trabajo en las labores agrícolas.

Con lo anterior concluye un diagnóstico preliminar que servirá de insumo al paso 4, "Trabajo técnico de síntesis de la situación de partida", y a los pasos 7, "Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas o políticas públicas locales", y 20, "Monitoreo de proceso de implementación de políticas locales, programas, proyectos y otras acciones complementarias".

Un análisis prospectivo muy elemental se realiza a través del reconocimiento del **contexto** en el momento en que se realiza el ejercicio por medio de las variables que lo determinan fundamentalmente. Esto significa precisar los procesos nacionales o internacionales que están ocurriendo, cuyo comportamiento puede tener efectos favorables o desfavorables en el municipio sin que desde allí puedan evitarse porque dependen de otras escalas, por lo que lo que queda es conocerlos y prepararse localmente para enfrentarlos. Esto puede acometerse de manera análoga a la anterior, listando las variables que proponen los participantes y definiendo las principales. Ejemplos de estas variables pueden ser la ocurrencia de fenómenos meteorológicos, la marcha del proceso de descentralización y fortalecimiento de los municipios, los efectos del bloqueo de Estados Unidos, la situación económica mundial o regional, entre otros. Para cada variable se definen tres posibles "escenarios": tendencial, deseado o no deseado, utilizando la información de que se dispone, y una forma de hacerlo es subdividiendo el grupo a fin de que cada uno pueda desarrollar dos o tres variables. En plenario se presentan las propuestas y se complementan mediante el debate. Con la articulación lógica de las variables se describirá cada escenario, que deberá tenerse en cuenta como posibilidad a enfrentar, como oportunidad o amenaza, en el marco del proceso de implementación de la EDM.

Se necesitan *aliados* de acuerdo con los potenciales y las barreras definidas, que puedan brindar apoyo en relación con asesorías, conocimientos, capacidad de coordinación supramunicipal, tecnologías, recursos de diferente naturaleza, entre otros, que tendrán que seleccionarse cuidadosamente, y *a posteriori* hacerlas efectivas.

Otro aspecto indispensable es conocer adecuadamente las *fuentes de financiamiento* que se tienen a disposición, ya que la gestión de proyectos a través de la que se implementa la EDM depende de la habilidad para utilizar dichas fuentes.

Por último, se proponen las prioridades o *líneas estratégicas*, en las cuales se deben concentrar, a juicio del grupo, los esfuerzos fundamentales para desarrollar el municipio sobre la base de la combinación de potenciales y barreras: ¿cuáles potenciales pueden aprovecharse mejor, más rápidamente y con mayores resultados, en términos de incremento de producciones para el consumo local, ingresos municipales, mejores servicios, ampliación de capacidades, cadenas productivas y procesamiento de producciones primarias, sustitución de importaciones o posibilidades de exportación, entre otros? Estas prioridades no deben ser numerosas, o dejarían de serlo.

Dentro de cada una de las líneas estratégicas el grupo ofrecerá un criterio anticipado de *proyectos* o *tipos de proyectos*, que no deberían faltar para implementarlas en el tiempo previsto, partiendo del análisis tanto de lo necesario como de lo posible, los cuales finalmente serán validados o no en el programa de cada línea, formulándose en su momento con el nivel de detalle que requiere su aprobación y ejecución (Paso 15, "Proceso continuo de formulación, selección y aprobación de proyectos: Cartera de Proyectos de Desarrollo Municipal").

- Capítulo II. Identificación de intereses locales desde la perspectiva de gobierno y otros actores institucionales -

Los resultados de esta dinámica se presentan a través de un informe de trabajo con los criterios de los participantes que contenga:

1. Definición de visión.
2. Identificación y jerarquización de potenciales y barreras.
3. Análisis de contexto o escenarios.
4. Aliados estratégicos.
5. Fuentes de financiamiento disponibles.
6. Propuesta de prioridades o líneas estratégicas.
7. Ideas preliminares de proyectos locales y posibles articulaciones o encadenamientos.



## **Capítulo III**

### **Identificación de intereses locales desde la perspectiva de la población: los grupos focales**

Dra. MARÍA ISABEL ROMERO SARDUY.

Dra. CARMEN NORA HERNÁNDEZ CHÁVEZ.

El objetivo de este instrumento es obtener criterios de la población a partir de su percepción sobre la situación del municipio, sus demandas y expectativas, a fin de incorporarlos en la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), con lo cual debería comenzar a involucrarse de manera activa, en correspondencia con el carácter participativo del proceso que se quiere construir.

Puede hacerse de diferentes maneras, en dependencia de las experiencias y conocimientos que sobre el tema existan en el municipio. Para recopilar criterios de todos los Consejos Populares que conforman el municipio se propone utilizar la técnica de Grupos Focales, cuya finalidad es obtener información sobre un tema determinado generando un espacio de discusión colectiva.

Lo primero sería definir los grupos con los que se trabajará. Se propone organizarlos de acuerdo a la edad, sector ocupacional, personas sin vínculo laboral y vulnerabilidades sociales. Todas las informaciones deben desagregarse por sexo, lo cual contribuirá a elaborar políticas locales, programas y proyectos que tomen en cuenta la heterogeneidad de la población y transversalicen el enfoque de equidad y género. En este sentido, sugerimos conformar los siguientes grupos: a) niños y niñas (de ocho a once años), b) adolescentes (de doce a diecinueve años), c) jóvenes (de veinte a treinta y cinco años), d) trabajadores/as vinculados al sector estatal, e) trabajadores/as vinculados al sector no estatal, f) personas sin vínculo laboral (amas de casa y jubilados/as), f) personas con vulnerabilidades sociales (económicas, discapacidades, emigrantes, entre otras). Para la selección de las personas se tendrán en consideración, sobre todo, los aportes que puedan realizar en función de la información que se busca.

El equipo de coordinación técnica de la Estrategia es el responsable del ejercicio y sus resultados, en vínculo con los presidentes de los Consejos Populares y delegados involucrados.

La convocatoria debe hacerse con tiempo suficiente, y los grupos funcionarán en horarios adecuados para los participantes, definiendo las posibles preguntas a realizar para animar el debate, garantizando no más de una hora de duración. Lo más recomendable es que participen entre ocho y diez personas en cada uno, y su principal fortaleza es poder recopilar opiniones diversas, pero a la vez identificar aspectos comunes y consensos.

Para realizar los grupos focales se puede convocar como facilitadores a especialistas, profesores y estudiantes de los CUM con experiencia en trabajo comunitario, así como a miembros de los Grupos de Trabajo Comunitario Integrado existentes en los municipios, entre otros.

Los facilitadores pueden trabajar en dúos, en los que una persona realiza las preguntas y coordina el debate y la otra registra opiniones, aunque sean contradictorias. Es necesario estimular por diferentes vías a todas las personas que conforman los grupos para que emitan sus criterios, considerando que constituyen una muestra de la población de todo el municipio. Para ello es necesario controlar los tiempos de las intervenciones dando espacio a una mayor participación, y no quedarse con respuestas cortas, sino insistir a través de interrogantes que posibiliten mayores elementos, entre ellas: ¿por qué? y ¿cómo?

Se recomienda hacer un listado de los participantes en cada grupo, lo cual puede ser útil para el trabajo posterior.

Entre las preguntas dirigidas a objetivos específicos a través de las que se puede conducir el debate pueden estar:

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

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).
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).

El procesamiento se realizará por CP, y los resultados se colocarán en tablas que proporcionen la información organizada para su mejor comprensión y uso. No solamente se reflejan las opiniones consensuadas, sino también aquellas discrepantes pero que resulten significativas.

Visión del municipio que queremos		
Grupos	Mujeres	Hombres
a) Niños y niñas (ocho a once años).		
b) Adolescentes (doce a diecinueve años).		
c) Jóvenes (veinte a treinta y cinco años).		
d) Trabajadores/as vinculados al sector privado o cooperativo.		
e) Trabajadores/as vinculados al sector estatal.		
f) Jubilados/as y amas de casa.		
g) Personas con vulnerabilidades sociales.		

Identificación de potenciales		
Grupos	Mujeres	Hombres
a) Niños y niñas (ocho a once años).		
b) Adolescentes (doce a diecinueve años).		
c) Jóvenes (veinte a treinta y cinco años).		
d) Trabajadores/as vinculados al sector privado o cooperativo.		
e) Trabajadores/as vinculados al sector estatal.		
f) Jubilados/as y amas de casa.		
g) Personas con vulnerabilidades sociales.		

Identificación de barreras		
Grupos	Mujeres	Hombres
a) Niños y niñas (ocho a once años).		
b) Adolescentes (doce a diecinueve años).		
c) Jóvenes (veinte a treinta y cinco años).		
d) Trabajadores/as vinculados al sector privado o cooperativo.		
e) Trabajadores/as vinculados al sector estatal.		
f) Jubilados/as y amas de casa.		
g) Personas con vulnerabilidades sociales.		

Ideas preliminares de proyectos locales		
Grupos	Mujeres	Hombres
a) Niños y niñas (ocho a once años).		
b) Adolescentes (doce a diecinueve años).		
c) Jóvenes (veinte a treinta y cinco años).		
d) Trabajadores/as vinculados al sector privado o cooperativo.		
e) Trabajadores/as vinculados al sector estatal.		
f) Jubilados/as y amas de casa.		
g) Personas con vulnerabilidades sociales.		

Propuesta de prioridades para líneas estratégicas		
Grupos	Mujeres	Hombres
a) Niños y niñas (ocho a once años).		
b) Adolescentes (doce a diecinueve años).		
c) Jóvenes (veinte a treinta y cinco años).		
d) Trabajadores/as vinculados al sector privado o cooperativo.		
e) Trabajadores/as vinculados al sector estatal.		
f) Jubilados/as y amas de casa.		
g) Personas con vulnerabilidades sociales.		

La expresión final será un Informe de trabajo con criterios de los participantes, que contenga:

1. Definición de visión.
2. Identificación de potenciales y barreras.
3. Propuestas de prioridades para líneas estratégicas.
4. Ideas preliminares de proyectos locales.

Todo lo anterior es insumo indispensable para el paso 4, "Trabajo técnico de síntesis de situación de partida". Es muy importante que al final del proceso se comparta con la población sus aportes a la elaboración de la EDM, lo cual debería motivar su participación en la implementación de la misma.



## Capítulo IV

# Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales

M.Sc. YARBREDY VÁZQUEZ LÓPEZ.

Dr. ORESTES DÍAZ LEGÓN.

Dra. LISSETTE PÉREZ HERNANDEZ.

### Conceptos básicos y contexto de las políticas públicas

Las Políticas Públicas (PP), se definen 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.

Las PP son lideradas por el Estado, y coordinadas de manera política y también administrativa en torno a objetivos. Se diseñan, implementan y evalúan, en diferentes escalas territoriales, y se institucionalizan a través de normas jurídicas y acuerdos de gobierno, la determinación de órganos competentes y presupuestos específicos, poseyendo naturaleza vinculante para los actores implicados. Se expresan e implementan fundamentalmente a través de programas y proyectos.



Las políticas locales dentro del ciclo de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM)

Las PP, para el caso cubano, tienen como base la Constitución de la República, los planes estratégicos nacionales,<sup>1</sup> compromisos internacionales,<sup>2</sup> prioridades sectoriales y territoriales de diferentes escalas (municipio, provincia), emanadas en lo fundamental de las estrategias de desarrollo municipal y de la provincial, identificación de problemas y necesidades socio-económicas contingentes, reconocidos por diferentes vías, demandas, propuestas e iniciativas ciudadanas. Esta

También las organizaciones profesionales, políticas y de masas, y otras, pueden influir en el diseño de PP.

En un contexto de necesidades crecientes y acumuladas las PP cumplen el papel de ordenamiento racional y alineación de prioridades y recursos para la solución de problemas colectivos. Ello se ejerce principalmente sobre la base de la identificación de los factores y recursos mínimos que pueden ser movilizados para generar de la manera más eficiente el cambio de mayor impacto y capacidad de justicia e inclusión social. De tal manera, las PP constituyen un instrumento fundamental de la gestión del Estado cubano, que dota de coherencia a sus decisiones y acciones.

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Programa y documentos rectores del PCC o Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, entre otros.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

herramienta está orientada a las *políticas públicas locales*, específicamente a las municipales, y en lo adelante sólo se hará referencia a estas.

La política pública local completa un ciclo que debe preverse desde su formulación. Se consideran como etapas fundamentales las siguientes:

1. Establecimiento de la agenda de la política estatal al nivel que corresponda.
2. Formulación y aprobación.
3. Implementación.
4. Control: seguimiento y evaluación.

La EDM tiene una visión o meta que contempla el largo plazo y prioriza líneas estratégicas en horizontes temporales específicos (mandato). De estas se desprenden las políticas locales, cuyos objetivos contribuyen al logro del objetivo general de la EDM en su ruta crítica hacia la visión. Por tanto, las políticas públicas locales forman parte de la planificación estratégica continua en el municipio y tendrán ciclos de vida en los que concluyen unas y comienzan otras, según las actualizaciones de la EDM.

Para implementar las líneas estratégicas de la EDM es necesario formular PP locales. La PP, en especial los programas, proyectos y acciones por las que se llevan a vías de hecho, deben tener seguimiento continuo y ser evaluadas. La medición sistemática tanto del proceso como de los resultados, comparando con estándares explícitos, tiene la finalidad de analizarlos y contribuir a su mejoramiento. Se debe evaluar tanto el diseño de la política como su gestión, sus resultados e impactos.

La EDM la contempla como uno de sus pasos, pues la política pública local comprende a los programas y proyectos, los cuales jerarquiza y organiza, de modo que los enmarca dándoles contenido y alcance en determinado período.

En el ámbito local pueden tener lugar tres tipos de políticas: **las contingentes, las adaptadas de las políticas nacionales y las que se derivan de la EDM**. En el primer caso, provienen de *situaciones complejas y emergentes* en los municipios que no fueron contempladas en la EDM, por ejemplo, las provenientes de una repentina situación de sequía en un territorio. La segunda, es *la adaptación de una política nacional a las características del municipio*, pongamos por caso, la adaptación en el territorio de la política de producción y venta de materiales de construcción. La tercera, que sería el tipo más abundante, es la que *enmarca los programas y los proyectos a través de los cuales se implementa la EDM*. En este caso puede darse con frecuencia que se definan líneas estratégicas específicas como las de producción local de alimentos o de materiales de construcción, que lo que requieran sea la adecuación de políticas nacionales ya definidas a las características del municipio, y no una nueva política local.

Por último, pero no menos importante, es necesario desde el mismo diseño de la PP valorar sus costos. En un sentido estricto estos serían la suma de los gastos administrativos de la investigación, el diseño de las mismas y de los programas y proyectos que la conforman. Los costos, beneficios e impactos tienen una forma específica de calcularse ajustada a cada problema/factor de desarrollo. Para ello comprende un set de herramientas que son de sencilla utilización para los expertos, entre las que se distinguen las técnicas de costo-beneficio y de costo-impacto.

Para formular la PP se propone un paso previo al diseño de la misma y seis pasos posteriores. Estos son:

- Capítulo IV. Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales-

1. Identificación del problema o factor de desarrollo.
2. Definición, formulación y selección de posibles alternativas.
3. Redacción del documento de la PP.
4. Consultas técnicas y revisión.
5. Aprobación de la Política.
6. Acciones de Comunicación.

La guía no es una "camisa de fuerza", y en todo caso lo que se debe respetar es la lógica de los momentos generales de la misma.

### Secuencia de pasos metodológicos fundamentales para la elaboración de las PP locales

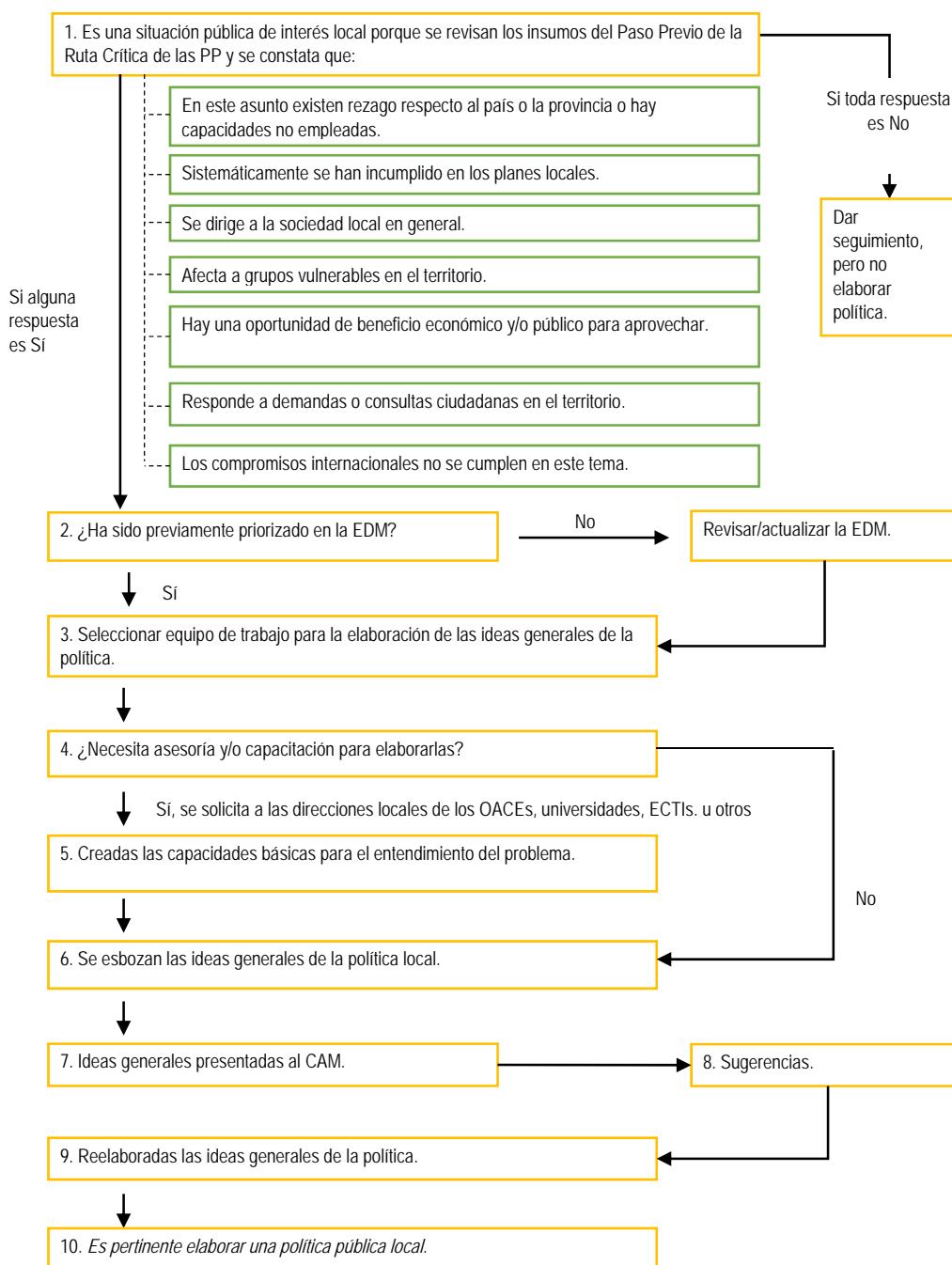
	PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
Paso previo	Determinación de la pertinencia de la formulación de una política pública para el asunto en cuestión.	Sesiones de trabajo.	Informe final de análisis estratégico (paso 5 de la Guía de la EDM) y definición de componentes fundamentales (paso 6 de la Guía de la EDM), rendiciones de cuenta de los delegados, planteamientos de la población sobre el tema, informes y criterios de expertos, políticas nacionales y provinciales y otros elementos que avalen la formulación de la política.	Propuesta de necesidad de la política pública local y del grupo que la diseñará. Aprobación por el CAM.	Equipo de coordinación técnica de la EDM. Miembros del CAM.	Designado por el CAM.
1	Identificación del problema o factor de desarrollo.	Sesiones de trabajo.	Propuesta de necesidad de política pública local.	Documento donde se identifica, delimita y fundamenta de manera general la política pública local. Plan de trabajo y el cronograma preliminar para todo el ciclo de la política.	Grupo diseñador de la política. Miembros del CAM.	Jefe del grupo diseñador de la política.
2	Definición, formulación y selección de posibles alternativas.	Sesiones de trabajo.	Documento donde se identifica, delimita y fundamenta de manera general la política pública local. Informes específicos sobre la problemática o factor de desarrollo objeto de la PP. Informe final de análisis estratégico (paso 5 de la Guía de la EDM) y definición de componentes fundamentales (paso 6 de la Guía de la EDM), rendiciones de cuenta	Estudio de las principales alternativas para asumir la política pública local. Identificación de los programas de líneas estratégicas de la EDM que emanarían de esta política, y su enmarcamiento en tiempo, recursos	Grupo diseñador de la política.	Jefe del grupo diseñador de la política.

- Capítulo IV. Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales-

PASOS	ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE	
		de los delegados, planteamientos de los electores sobre el tema, informes y criterios de expertos, políticas nacionales y provinciales.	financieros, materiales, humanos, tecnológicos y organizativos para llevarlos a v.			
3	Redacción del documento de la PP.	Sesiones de trabajo.	Estudio de las principales alternativas para asumir la política pública local. Identificación de los programas de líneas estratégicas de la EDM.	Borrador de la propuesta de PP.	Grupo diseñador de la política. Redactor del documento de PP.	Jefe del grupo diseñador de la PP.
4	Consultas técnicas y revisión.	Sesiones de trabajo.	Borrador de la propuesta de PP. Otros estudios de la localidad sobre el objetivo de la PP.	Documento de propuesta de PP.	Grupo diseñador de la política pública local. Miembros del CAM, de la AMPP, y expertos, según corresponda por tema en cuestión.	Jefe del grupo diseñador de la PP.
5	Aprobación de la Política.	Sesiones de CAM y AMPP.	Documento de propuesta de PP.	Aprobación en el marco de la EDM de la PP como acuerdo del CAM y la AMPP y entrega como insumo al paso 8 de la EDM, "Propuesta de documento final y sistema de trabajo".	CAM. AMPP. Grupo diseñador de la política. Equipo de coordinación técnica de la EDM.	Intendente.
6	Acciones de Comunicación.	Sesiones de trabajo.	Política Pública Local aprobada. Caracterización del público meta.	Definición de acciones de comunicación a incorporar en el Programa Municipal de Comunicación para la socialización de la PP.	Miembros de comisiones de la AMPP relacionadas con la PP. Miembros del CAM. Medios de comunicación. Grupo diseñador de la política.	Intendente.

A continuación, se amplían los pasos para la elaboración de las PP locales que enmarcan las líneas estratégicas:

*Paso previo. Determinación de la pertinencia de la formulación de una PP para el asunto en cuestión*  
 Lo normal es que con anterioridad a este paso previo ya exista una agenda política conformada o, al menos, nociones de los temas sobre los que se requieren las PP locales. Asumido esto, el paso previo a la elaboración de las PP es el análisis para comprobar su necesidad dentro de la agenda política adoptada. Un protocolo para definir la pertinencia de la PP se muestra en el siguiente cuadro:



- Capítulo IV. Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales-

#### *Paso 1. Identificación del problema o factor de desarrollo*

Después de haber decidido que el asunto debe ser objeto de PP, corresponde en este paso delimitar su alcance, magnitud, y el fundamento de su razón. El asunto puede ser tanto un *problema público* como un *factor de desarrollo* (por ejemplo, potencial productivo), que requiera ser dinamizado.

Se deben exponer los antecedentes del problema/factor de desarrollo y los principales documentos rectores que abordan el asunto total o parcialmente, en conexión con la EDM. Posteriormente se debe realizar un análisis de contexto que incluya:

- El impacto de no tener una política que atienda el asunto en cuestión (en términos de gastos extras, cantidad de ciudadanos o grupos sociales afectados, pérdidas por recursos inmovilizados, ampliación de brechas de desarrollo o retraso relativo del territorio).
- El marco normativo en el que actúa o debe actuar la PP.
- Su vinculación con otras políticas de carácter nacional, transversal, sectorial, o provincial.
- Los compromisos nacionales que se incumplen al no tener esta política, particularmente aquellos relacionados con el Plan 2030 y, en especial, los derechos garantizados por la Constitución. En caso de ser un factor o pivote de desarrollo, se hará referencia a los aportes que produce a los objetivos referidos.
- El análisis para las obligaciones internacionales de las que Cuba es signataria, y por tanto el municipio, en especial aquellas relacionadas con los ODS, NAU, Pacto de París, entre otros.

La identificación del problema/factor o pivote de desarrollo debe ser precisa, rigurosa, sintética y contundente, con el fin de evitar que este apartado resulte muy denso y le reste importancia al marco estratégico.

Existen numerosos métodos para el acotamiento de los problemas o la definición de los factores de desarrollo. Y para la realización del diagnóstico, se recomiendan técnicas tales como la cadena de resultados, el árbol de decisiones, la matriz causa-efecto o el diagrama de Ishikawa, entre otras. Lo importante es identificar los nudos críticos, es decir, aquellos elementos cuya solución es fundamental para resolver el problema o promover determinado factor de desarrollo.

Como parte de la estructura interna de la PP, al finalizar este paso se deben redactar los antecedentes y el diagnóstico.

Este primer paso finaliza con la elaboración del Plan de trabajo y el cronograma preliminar para todo el ciclo de la política.

Deben incorporarse en el cronograma acciones de acompañamiento de instituciones y especialistas de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que puedan ofrecer apoyo para la elaboración de la política, en particular representantes de instituciones gestoras de conocimientos (universidades, centros de investigación). En aras de que sea un proceso exitoso, el diseño e implementación de la política debe ser liderado por el gobierno municipal. Las instituciones acompañantes sólo deben cumplir un rol orientador y de apoyo técnico, no deben ser responsables de la formulación de la Política misma.

#### *Paso 2. Definición, formulación y selección de posibles alternativas*

Sobre la base del análisis de situación realizado en el paso anterior, en este se identifican y formulan posibles vías de solución al problema/factor de desarrollo; es decir, se plantean propuestas y se analiza la viabilidad de cada una de ellas para determinar cuál de todas las opciones puede tener mayor posibilidad de éxito.

Este paso debe ser más amplio que el anterior en términos de cronograma, pues exige un mayor trabajo técnico.

Es el momento de responder "cómo". Se deben formular propuestas generales para superar los problemas vigentes o fomentar el desarrollo en determinado tema y propiciar la viabilidad a las propuestas de acción.

Los siguientes elementos deben estar presentes:

- Definición del objetivo general y los objetivos específicos de la política.
- Definición de los resultados esperados.
- Identificar escenarios (se recomiendan al menos tres: tendencial, deseado y no deseado).
- Identificar tácticas (qué hacer primero y qué después, qué se debe priorizar, qué se hará con gradualidad, qué se hará por fases).
- Identificación de los principales Costos, Beneficios e Impactos de la política (tratando de no olvidar costos ni subvalorar impactos, intentando siempre determinar tanto los beneficios como los impactos en términos de ingresos/ahorros y de cantidad de población cubierta con la política a implementar).
- Identificar a los actores que participarán de una manera determinante y estratégica.
- Resaltarse cómo las propuestas fomentan las capacidades de desarrollo, abordan las necesidades o disminución de la inequidad en la que pueden encontrarse poblaciones específicas como las mujeres, los niños y jóvenes, los adultos mayores, la población con discapacidad, la inequidad territorial, entre otras.
- El elemento de cierre de la propuesta de PP local debe ser la identificación de los programas de líneas estratégicas de la EDM que emanarían de esta política y su enmarcamiento en tiempo, recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos y organizativos, para llevarlos a vías de hecho.

Los *objetivos* de la política deben estar redactados de tal manera que su medición sea factible. Deben contener las líneas estratégicas relacionadas con cada uno de ellos, así como estar en congruencia con los programas, proyectos y acciones que constituirán su implementación. De igual forma, deberán estar en sintonía con los indicadores que a nivel estratégico u operativo se hayan definido para su medición.

Los objetivos deben listarse en orden jerárquico lógico: generales y específicos (de preferencia), numerándolos para poder identificarlos o citarlos en otras partes del documento. La experiencia en la formulación de políticas recomienda que, en aras de poder operar adecuadamente, se proponga un objetivo general y de dos a cinco objetivos específicos. Cada caso debe valorarse de forma diferenciada, pero es probable que un asunto público que genere una política con decenas de objetivos específicos pueda necesitar varias políticas para su abordaje.

Se deben definir con precisión los *resultados* esperados con la política, es decir, los cambios deseables en las condiciones o características de la sociedad en conjunto, de algunos de sus componentes o de un grupo poblacional o territorial en una magnitud y período específicos (constituyen el primer eslabón de la cadena de cambio y consisten en la creación o mejora de bienes tangibles (infraestructura, productos, servicios), o intangibles (metodologías, procedimientos, diagnóstico). Los resultados deben ser verificables y medibles. Los mismos serán definidos a partir del análisis de situación o el diagnóstico realizado.

- Capítulo IV. Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales-

### Ejemplo de toma de decisiones ante las variantes de política a implementar

		Costo	Plazo de implementación	Alcance (o% de la población)		¿Tendrá etapas posteriores?	Decisión
Alternativa	Política 1	Bajo	4 años	80 %		Sí	No
	Política 2	Alto	2 años	100 %		No	No
	Política 3	Medio	6 meses	70 %		Sí	Sí, y se hará a través de dos programas de L.E.

En el caso de una política pública, los resultados esperados se entienden como aquellos cambios que se generan a partir del abordaje del problema o tema de interés público, que se traducen en bienestar y desarrollo para el conjunto de la sociedad, sector o la población involucrada. Se suele definir a partir de líneas base (estado actual medible), y metas (estado deseable medible).

Para el caso del nivel municipal es recomendable que los resultados apunten a la solución de los planteamientos de la población en los despachos con los electores o la rendición de cuenta, a las líneas directivas de las EDM y a los diagnósticos comunitarios.

Al tener delineado todo esto, se deben presentar diferentes alternativas, pues la toma de decisiones es básicamente asumir una entre varias planteadas y que todas sean posibles de realizar. Debe ser escogida aquella que combine costos adecuados con plazos razonables, mayor alcance de las capacidades de desarrollo fomentadas y la población implicada en la política. No existe una regla fija para escoger, y dependerá de la experticia de los tomadores de decisión y de sus asesores. La tabla anterior ofrece una idea general sobre cómo se podría tomar esta decisión.

#### *Paso 3. Redacción del documento de la política pública*

Se sugiere la formación de un equipo de trabajo multidisciplinario para la redacción del documento de la política pública. También se sugiere, en la medida de lo posible, la designación de uno de los miembros que garantice la coherencia de todo el documento. El Anexo 3 detalla las generalidades de los componentes esenciales de su redacción.

#### *Paso 4. Consultas técnicas y revisión*

Una vez concluido el proceso de elaboración del documento de política pública debe existir un procedimiento establecido para dar opinión técnica, preferiblemente colegiada, a fin de asegurar que el documento en cuestión cumpla con los requisitos mínimos para ser presentado como una PP.

La definición de políticas locales contempla su coordinación con las entidades nacionales y sectoriales, según proceda.

#### *Paso 5. Aprobación de la Política*

La aprobación formal de la política debe ser llevada a cabo en la instancia correspondiente.

En caso de que la política necesite reformulación, se debe especificar un plazo adecuado para realizar los ajustes necesarios y volverla a presentar. Las instancias correspondientes pueden sugerir también la incorporación de otras instituciones acompañantes para agilizar el proceso de reelaboración de la política pública o para mejorar la calidad de la propuesta y del documento.

La PP debe ir acompañada con la propuesta normativa correspondiente, cuyos insumos se aportan desde el comienzo mismo del proceso. Se debe indicar, de ser posible, cuáles temas deben ser regulados, modificados o derogados, según sea el caso.

#### *Paso 6. Acciones de Comunicación*

En este paso se deben considerar tres cuestiones: 1.) ¿cómo va a socializarse la política pública entre los actores involucrados, en su diseño, implementación y seguimiento/evaluación?; 2.) ¿cómo se va a publicitar su puesta en marcha y monitoreo?; 3.) ¿cómo se va a diferenciar el mensaje entre los actores involucrados, en especial entre beneficiarios y ejecutores de la PP?

En la primera cuestión, han de tenerse en cuenta los siguientes momentos claves como demandantes de mayores espacios de debate entre los actores determinantes:

- El inicio del proceso, para definir si el tema es de carácter público o no.
- El análisis de contexto y situación.
- La revisión del borrador de la PP.
- Al concluir la incorporación de las enmiendas luego de las opiniones técnicas realizadas por los asesores.
- Durante la presentación oficial del documento final de la PP, después de haber sido ratificado.

En la segunda y tercera cuestiones debe pensarse la comunicación en base a los roles que van a tener los actores en la misma. Partiendo del principio de que las PP son publicables, estas deben darse a conocer, gestionarse e implementarse, ofreciendo la información suficiente y necesaria a cada actor. Así, por ejemplo, un ejecutor debe tener suficientes datos organizativos, y los beneficiarios información suficiente sobre etapas, impactos y posibilidades de evaluar la política pública.

La puesta en marcha y seguimiento de una PP debe anunciarse por todos los medios posibles y al alcance, según convenga, en plazos estipulados por el nivel del Estado que la diseñe e implemente, de forma tal que se permita que los actores que correspondan conozcan con prontitud su consecución. Los medios de comunicación y las webs de las instituciones, así como de los gobiernos, constituyen una plataforma adecuada para la publicación del documento de políticas y de sus cronogramas de ejecución.

#### Sugerencias para la elaboración del documento de política

Parte	Sugerencias para su elaboración
Presentación	Debe contener el título de la Política, especificando: tema, área geográfica de influencia, gobierno municipal que la presenta, período de vigencia y fecha de aprobación.
Tabla de contenidos o índice	
Acrónimos y abreviaturas	Liste las siglas, abreviaturas y acrónimos usados a lo largo del documento.

- Capítulo IV. Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales-

Parte	Sugerencias para su elaboración
Resumen ejecutivo	Debe elaborarse tras haber redactado los demás puntos. Debe resumir de manera concisa, en pocos párrafos, cada uno de estos elementos: a) ¿cuál es el problema/factor de desarrollo?; b) ¿en qué consiste la política?, c) ¿a través de qué programas de líneas estratégicas de EDM se llevará a cabo? d) ¿cuántos recursos se necesitan para implementarla e implantarla?; e) ¿cuál será su duración?; f) ¿cuáles serán sus impactos?; g) ¿qué equipo técnico la llevará a cabo?; h) ¿por qué tendrá éxito?

Parte	Sugerencias para su elaboración
Introducción	<p>Se relatan brevemente los antecedentes que dan origen o promueven la actualización de la Política en cuestión, contextualizándola dentro del marco legal del país, su vinculación con los Lineamientos Económicos y Sociales y el Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2030, especialmente los derechos refrendados en la Constitución que se llevan a vías de hecho con esta Política Pública.</p> <p>Definir un objetivo general y objetivos específicos medibles, verificables y realizables.</p> <p>Definir resultados con líneas base y metas.</p> <p>Deben presentarse los elementos y datos más significativos que ponen de relieve la importancia del problema/factor de desarrollo, y una síntesis del análisis de la situación de partida. La PP debe presentar cifras desagregadas relacionadas con el asunto a abordar.</p> <p>Debe indicar cuál es la institución que presenta la PP y también hacer un esbozo del recorrido que se hará a lo largo de la lectura del documento. Es importante reiterar que la extensión y estructura de este apartado debe guardar un orden lógico y sintético sobre los elementos más relevantes que se desean compartir, ya que ello motiva el interés de cualquier actor en su lectura y seguimiento.</p>
Justificación	<p>La justificación debe dejar claro por qué el problema o factor del desarrollo se considera de naturaleza pública y por qué se propone su abordaje a través de la implementación de una PP. Debe quedar clara la trascendencia del problema o factor de desarrollo en términos de su magnitud, y los beneficios que puede tener para la población al abordarlo a través de una PP, así como de su contribución al desarrollo integral y sostenible y al fomento del bienestar.</p>
Análisis de situación	<p>En esta parte deberá incluirse toda aquella información que durante el proceso de análisis en el paso de formulación resultó prioritaria para explicar el problema, y por lo tanto reviste importancia para destacarla en el documento de Política. Incluye información de contexto, así como situacional, de los principales indicadores o variables que hacen relevante el problema/factor de desarrollo en cuestión.</p> <p>Se sugiere utilizar gráficas, cuadros, mapas o cualquier otro medio gráfico para presentar la información estadística relacionada con los indicadores de interés y relevantes al tema que se aborda.</p> <p>No es necesario incluir una gran cantidad de indicadores o información estadística o contextual, sino sólo aquella que tiene vinculación con el tema a abordar en la política pública que se formula.</p>

Marco jurídico y político	<p>Describe el fundamento jurídico y político que el país, el sector (si el caso lo amerita), o el municipio, tiene para fundamentar la formulación de una Política de esta naturaleza. Responder a las siguientes interrogantes puede constituir una guía:</p> <p>¿Con cuáles derechos constitucionales está relacionada?</p> <p>¿Qué leyes vigentes y qué otras normas regulan este asunto público?</p> <p>¿A qué normas esta política complementaría?</p> <p>¿Cómo implementa los Lineamientos que le conciernen y cómo se vincula con el Plan 2030 u otro documento internacional suscrito por el país relacionado con el tema?</p>
Programas, proyectos y acciones a través de los que se implementarán los objetivos	<p>En esta parte se debe establecer la relación entre los objetivos de la Política y los Programas, proyectos y acciones que se implementarán para dar cumplimiento a la misma. Debe ser un acápite sintético, pues los programas y proyectos tienen sus propios documentos rectores.</p> <p>Se requiere para la elaboración de este acápite la participación específica de los diferentes actores que lideran el diseño e implementación de los programas, proyectos y acciones.</p>

Parte	Sugerencias para su elaboración
Control: seguimiento y evaluación	Debe incluirse en este apartado, de una manera específica, cómo se tiene concebido llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la PP.
Anexos	En esta sección se puede incluir cualquier información documental que apoye todo el proceso de formulación de la Política, especialmente en lo que respecta a metodologías de análisis, datos relevantes, información gráfica, etcétera.
Referencias bibliográficas	Se debe incluir una lista de la bibliografía consultada para todo el proceso de formulación del documento de la Política. Utilice formatos comunes.

## Ejemplos de políticas públicas locales

### A. Resumen de una Política pública nacional adaptada al ámbito local: Producción local y venta de materiales de construcción

La necesidad de la vivienda adecuada plasmada en el texto constitucional, el Lineamiento 191, y especialmente el estado constructivo del municipio X, resultan la *fuente* que dio origen a una política pública local para la producción local y venta de materiales de construcción. El municipio creó un grupo de trabajo que determinó con claridad que era una política pública pertinente y necesaria para el nivel local pues:

- El 36 % del fondo habitacional estaba en mal estado o en estado regular.
- Se había elaborado una política nacional para este fin y tenía expresión en el territorio.
- La Estrategia de Desarrollo Municipal había identificado una línea estratégica de producción de materiales de construcción.

Esta *situación problemática* también podía ser vista como un *potencial de desarrollo* para el municipio, pues se estaba creando un polo turístico a cuarenta kilómetros, y el municipio tenía una dotación de

áridos, piedra de canto y otros materiales que bastaban para reparar el fondo habitacional del municipio y vender en otros territorios, según estudios de la Universidad de la provincia. Por tanto, se necesitaba gestionar este particular a través de un *programa municipal*.

Un equipo de trabajo, con el *liderazgo* de Intendencia, comenzó a organizar el trabajo para elaborar las ideas generales de la política, incluyendo a miembros de diferentes direcciones del municipio, la ANIR, el MICONs, productores privados y representantes de Consejos Populares. En este equipo la primera conclusión fue que, si bien se necesitaba *capacitación* y asesoría de otras instituciones para llevar a cabo el diseño, el municipio tenía experiencia acumulada al respecto. Este equipo de trabajo elaboró un *cronograma de trabajo*, siendo el diagnóstico la primera acción que ocuparía los dos primeros meses de trabajo. *Estudios previos* de la DMPF mostraron la localización exacta de los recursos y las principales áreas afectadas.

Se definió que el *objetivo general* de la política era *alcanzar la rehabilitación total del fondo habitacional del municipio y lograr un excedente de materiales de construcción que permitieran incrementar la recaudación municipal y aportar al desarrollo de la provincia*.

Los *objetivos específicos* a través de los cuales se llevaría esto a cabo eran:

1. Capacitar a productores locales en el uso de maquinarias y equipos para la producción de materiales de construcción.
2. Calificar la cantidad necesaria de albañiles y operarios de diversos tipos que permitieran acometer la rehabilitación del municipio.
3. Duplicar las ventas de la empresa de mantenimiento constructivo del municipio.
4. Crear y poner a operar una empresa local para la comercialización de materiales de construcción.

Se consideraba que con los *resultados* de la aplicación de esta política se pudieran beneficiar, en los plazos propuestos, a más de quince mil habitantes de manera directa a través de subsidios municipales para la edificación de células habitacionales o acciones de reparación, y al menos a ciento dos familias con los nuevos empleos creados. Los *escenarios* estudiados entre los que se movería la implementación de la política mostraban que aún en el escenario no deseado (que incluía una contracción notable de producción de cemento en la provincia), al menos se podría cumplir con la mitad de los resultados propuestos.

Se gestionaría la política a través de un programa a cargo del CAM, que priorizaría en los primeros cuatro años (fase 1), las acciones de adaptación constructiva a los Consejos Populares en situación más compleja (CP 1 y CP 3). En los siguientes cuatro años se terminarían todas las acciones constructivas y se comenzaría a operar la empresa municipal especializada en las obras del polo turístico. Esta fue la *variante* más adecuada de las tres propuestas previamente, pues eran objetivos realistas, y permitían cumplir con todos los compromisos.

Aprovechando los estudios previos antes mencionados, y a pedido del equipo de trabajo, se le solicitó un estudio de *costo-beneficio* al MICONs, arrojando que de implementarse el *programa* por concepto de Costo de Oportunidad, por ahorros de las familias, por ventas y por recaudaciones vía Contribución Territorial para el Desarrollo Local, el municipio recuperaba las inversiones del programa en dos años, significando un ahorro de doce millones de pesos cubanos.

En el abordaje de la implementación de la política se identificaron como actores estratégicos para llevarla a vías de hecho a la Intendencia, al MICONs, a la DMPF, y a los productores privados. Se decidió que el gobierno municipal financiaría por distintas vías los proyectos, incluyendo la colaboración internacional.

El documento fue *redactado* por el grupo de trabajo, siendo designado como *jefe* del equipo de redacción al director del CUM. Según cronograma, fue *revisado* en un plazo de tres meses por un equipo de trabajo del MICONIS, el que ofreció valiosas sugerencias. El documento final se *aprobó* en la AMPP.

El presidente del municipio, de conjunto con las organizaciones de masas y su asesor de comunicación, organizaron una Campaña de *comunicación* para esta política, la que marcharía a la par con la *implementación*.

En el proceso de *seguimiento y monitoreo*, se constató que en la primera fase un proyecto estaba rezagado en el logro de sus objetivos, pero podía recuperar un ritmo que garantizara el cumplimiento final. No obstante, en una *evaluación* de medio término se pudo notar que se avanzaba de manera general a buen ritmo, y de seguir así se cumpliría la meta; los *indicadores* eran claros al respecto. En la evaluación final se constató que:

1. Se recuperó el 100 % del fondo residencial del municipio y el 87 % de los inmuebles de uso público.
2. Se creó y comenzó a operar la empresa local especializada en las producciones de materiales de construcción para el turismo con resultados económicos óptimos.

Al final del período se había cumplido con la política. Por ello, se decidió dar por concluido el programa y rehabilitar los inmuebles a través de acciones específicas.

#### *B. Resumen de una Política pública local resultado de la EDM: Recuperación del arbolado urbano*

Los planteamientos históricos de los Consejos Populares urbanos del municipio "X" fueron la *fuente* del origen de esta política pública local. Cuando se decidió atender la petición, un grupo de trabajo determinó que era una política pública pertinente y necesaria para el nivel local pues:

- Mejoraba la imagen del centro urbano.
- Dada la escala, no era un problema de naturaleza nacional sino propia del territorio.

Sin haber realizado un diagnóstico de la situación, existía un criterio general de que es una *situación problemática* que se puede resolver con un *proyecto*, y que este estuvo identificado en la cartera de proyectos del Programa de Línea Estratégica de Medio Ambiente de la EDM en su primera versión de 2019.

Un equipo de trabajo, bajo el *liderazgo* de la Dirección de Medio Ambiente del municipio, se dispuso a organizar el trabajo para elaborar las ideas generales de la Política incluyendo a diversos miembros de la administración, las escuelas del territorio, la Dirección Municipal de Agricultura y miembros de proyectos comunitarios. El equipo de trabajo solicitó *asesoría* en materia de selección de especies a plantar y logística en general al Jardín Botánico de la provincia.

Este equipo de trabajo elaboró un *cronograma de trabajo*, siendo el diagnóstico la primera acción que ocuparía las dos primeras semanas de trabajo. Aprovechando *estudios previos* y documentos de la historia local, se vio la distribución del arbolado público. Un grupo de recomendaciones urbanísticas de la sección municipal de la UNAICC permitió finalmente incorporar nuevas especies de árboles en

- Capítulo IV. Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales-

la trama urbana. Un estudio de la delegación provincial del CITMA permitió conocer cifras sobre el impacto del arbolado en el mantenimiento de la infraestructura vial, y la dirección municipal de salud tenía estadísticas históricas de calidad del aire y afectaciones respiratorias en el municipio.

Se definió que el *objetivo general* de la política era *recuperar y ampliar el arbolado urbano del municipio*.

Los *objetivos específicos* a través de los cuales se llevaría esto a cabo eran:

1. Reanimar el vivero municipal y crear una línea de producción nueva para árboles con destino urbano.
2. Incrementar el arbolado urbano en la cabecera municipal.

Se consideraba que con los *resultados* de la aplicación de esta política se pudieran beneficiar en esos dos años de manera directa más de catorce kilómetros de calles, y más de trescientas quince familias, y de manera indirecta a toda la población de los Consejos Populares Urbanos del municipio. Los *escenarios* estudiados entre los que se movería la implementación de la Política mostraban que aún en el escenario no deseado (que incluía la afectación de eventos climatológicos extremos como sequías y huracanes), al menos se podría cumplir con el 80 % de los resultados propuestos.

Se gestionaría la política a través de un *proyecto* dirigido por la propia Dirección Municipal de Medio Ambiente, ejecutado principalmente por la Empresa Municipal de Servicios Comunales, que priorizaría en los primeros seis meses la siembra en las principales calles del territorio, para posteriormente extender las acciones de reposición y siembra de árboles en otras áreas urbanas del municipio. Esta fue la *variante* más adecuada de las tres propuestas previas, pues en la segunda fase se incorporarían otros actores tales como las escuelas, las que no podían tener un trabajo sistemático en un primer momento.

La SUM realizó un estudio de *costo-impacto*, que demostró que utilizando el mismo presupuesto anual de la Empresa Municipal de Comunales y el 12 % de la CTDL, se podía gestionar el proyecto y lograr el objetivo. De igual modo, se expuso en el estudio que era una variante económica para cambiar la imagen urbana del municipio sin gastos excesivos, pues este era de los pocos en el país con un fondo habitacional en buen estado, y estas acciones complementaban la mejoría de la imagen urbana.

En el abordaje de la implementación de la política se identificaron como *actores* estratégicos para llevarla a vías de hecho la Dirección Municipal de Medio Ambiente, la Empresa de Servicios Comunales, el Vivero de la Granja Urbana, el Jardín Botánico provincial, el IPF, las escuelas y los CDR de las áreas urbanas.

El documento de la política pública local fue *redactado* por el grupo de trabajo, siendo designado como *jefa* del equipo de redacción la profesora principal de la carrera de Agronomía de la SUM. Según cronograma, fue *revisado* por la AMPP y la Intendencia, siendo finalmente aprobado en la AMPP. El presidente y los delegados del municipio organizaron una serie de charlas en los Consejos Populares, aprovechando también el proceso de rendición de cuenta para obtener ideas, y colgaron en la página del gobierno en línea abundante información al respecto.

En el proceso de *seguimiento y monitoreo* se constató que se marchaba al ritmo adecuado y se iba a cumplir la meta de la Política. *Indicadores* previamente identificados en el diseño de la política (tales como supervivencia de las plantas y frecuencia del riego), estaban siendo cumplidos al 90 %. En la *evaluación* anual se pudo notar que se avanzaba de manera general a buen ritmo, y de seguir así se cumpliría la meta. En la evaluación final se constató que:

1. Se cumplía la política local de recuperación del arbolado.

2. Era necesario aumentar para los próximos años los presupuestos por concepto de barrido y poda.
3. Disminuyeron discretamente las enfermedades respiratorias y aumentó la calidad de aire, según las mediciones del CITMA.

Un resultado fuera de lo esperado en el proceso fue que un grupo de vecinos comenzó a recuperar el césped de los parterres sin solicitar apoyo al gobierno municipal.

Cumplidos los objetivos de la PP, se decidió terminar el programa y concluir el repoblamiento con acciones específicas.

## Capítulo V

### Guía metodológica para la elaboración de programas

M.Sc. JOSÉ M. BRITO DE LA TORRE.

M.Sc. ADA M. GUZÓN CAMPORREDONDO.

#### Introducción

Para implementar las prioridades o líneas estratégicas que se definen en la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), es necesario establecer políticas locales, programas, proyectos u otras acciones complementarias, y ello, de conjunto con la evaluación, conforma el ciclo de la planificación continua a través de la que se encauza el proceso de desarrollo en el municipio. Las PP constituyen las decisiones que reflejan los intereses locales, dando contenido a las líneas estratégicas y ofreciendo el enmarcamiento sobre el que los *programas* basarán su propuesta con un alcance temporal determinado. Estos precisan y ordenan cada prioridad o línea estratégica debiendo, a su vez, determinar los proyectos necesarios en cada etapa, los cuales conforman la Cartera de Proyectos del municipio. Por lo tanto, la adecuada elaboración de los programas constituye un eslabón crítico en el ciclo de planificación dentro del proceso de desarrollo municipal.



Los programas dentro del ciclo de la Estrategia de Desarrollo local (EDM).

El diseño e implementación de programas de desarrollo es un ejercicio técnico que conlleva un nivel de complejidad, dado que, por una parte, la información disponible está casi siempre dispersa, con excepción de la proveniente de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios (en muchos casos está desactualizada o sencillamente no se toma en consideración). Por otra parte, lo más frecuente es que las tareas de planeación se realicen sectorialmente, pero en este caso los programas que se vinculan a las EDM exigen un trabajo en equipo multidimensional, poniendo de acuerdo todos los sectores y entidades implicados a fin de mantener el nivel de integración necesario en las propuestas. En numerosas ocasiones la información no será suficiente, y se volverá imprescindible solicitar adicionalmente *estudios técnicos específicos* que permitan sustentar sólidamente las propuestas de uso de potenciales, como puede ser en el caso de la tipología o el estado de los suelos para desarrollar un cultivo, la calidad de las arcillas para determinadas producciones, el nivel de contaminación de algún acuífero, el estado técnico de una edificación, la factibilidad de incrementar cargas en una

En los municipios se ha ganado experiencia en el diseño y la gestión de proyectos, aunque es todavía insuficiente. Pero los programas que deben anteceder y definir dichos proyectos siguen siendo una tarea pendiente. En todos los municipios se realizan acciones vinculadas a programas que han sido diseñados nacionalmente, entre los que destacan el de la Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar, y el de la Producción Local y Venta de Materiales de Construcción, coordinados por el MINAG y MICONS respectivamente. Pero no se evidencia la apropiación de los mismos a partir de su ajuste a las características de cada uno para convertirse en programas locales.

El diseño e implementación de programas de desarrollo es un ejercicio técnico que conlleva un nivel de complejidad, dado que, por una parte,

infraestructura técnica determinada, la velocidad e intensidad del viento para la colocación de aerogeneradores, entre otros ejemplos.

Un programa asociado a la EDM (ver Guía Metodológica para la EDM, paso 11, "Formulación de programas por líneas estratégicas"), es la proyección de la línea estratégica en términos de organización, planificación, coordinación y control, traducida en la previsión de una serie de proyectos de desarrollo y otras acciones complementarias en determinados horizontes temporales, para lo que, como se expresó anteriormente, se requieran estudios técnicos y evaluaciones específicas que respalden las propuestas. El Programa se basa en las prioridades definidas para el desarrollo, delimitadas por las políticas locales formuladas para ello (ver Guía Metodológica para la EDM, paso 7, "Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas-políticas públicas locales").

Se caracteriza por su unidad temática, pero enfocado desde una perspectiva integral. Así, por ejemplo, un programa relacionado con la producción de alimentos incorporaría las producciones agropecuarias, la conservación de suelos, los insumos necesarios, los centros de procesamiento o mini industrias, la comercialización, la gastronomía, las fuentes de energía y agua, la fuerza de trabajo, las tecnologías a usar, la calidad, inocuidad y presentación de los productos, y la cultura nutricional, entre otros aspectos. También deberá tener suficiente flexibilidad para adaptarse a las particularidades de cada territorio, a las variaciones del contexto o a las modificaciones en el modelo de gestión, entre otras eventualidades, y sobre todo estar orientado a impulsar procesos de naturaleza endógena, aunque abiertos a incorporar o incorporarse a otras propuestas supramunicipales. Su ejecución se realizará por etapas, que estarán determinadas por los intereses y necesidades locales y los recursos materiales y financieros disponibles.

La formulación de un programa implica la propuesta de organización, estudios generales de factibilidad económica, ambiental y social, e indicadores para su evaluación, así como la relación de proyectos u otras acciones que deberán diseñarse para su implementación, diferenciando los ámbitos local y supramunicipal. De igual forma, la propuesta requiere de alternativas, vías y marcos de financiamiento, nivel de prioridad de los proyectos, plazos y cronograma de ejecución, responsables y ejecutores, y un plan de monitoreo insertado en el sistema de seguimiento y evaluación de todo el proceso de gestión e implementación de la EDM.

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, por lo que no debe esquematizarse esta relación. De acuerdo con esto, por ejemplo, si una prioridad es "desarrollo de la industria local", a ello puede tributar un programa de producción de materiales de construcción, otro de procesamiento de alimentos, y otro de producciones varias. Esto dependerá de la concepción particular y las políticas que se establezcan en cada territorio: en unos las mini industrias pueden formar parte de una línea de producción de alimentos, mientras que en otros lo hacen dentro de la industria local. Por lo tanto, en consecuencia con la definición de que la EDM sea un traje a la medida de cada municipio, la forma de organizar los programas y sus contenidos constituyen una decisión local según se considere más conveniente.

Al abordar cada Programa es imprescindible considerar como insumos aquellas políticas, programas y proyectos nacionales que se relacionen con la temática.

En sentido general, todos los programas *tienen expresión territorial*, por lo que siempre será preciso considerar como referente el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), debiendo realizarse conciliaciones, y donde proceda incorporarlos como salidas de los mismos. *Los programas resultan los puentes que conectan directamente la EDM con el POT.*

Los programas de *cárcer productivo* se fundamentan en el contraste de los potenciales existentes y, en primer lugar, *con las necesidades del territorio*. Se trata de determinar en cada caso cuánto puede producir el municipio para sí mismo y en qué renglones, contribuyendo a la dinamización de la

economía local. De acuerdo con ese balance, que implica cálculos anticipados, habrá municipios que estén en capacidad de satisfacer su demanda y hasta realizar aportes a otros territorios o exportar producciones; algunos no lograrán garantizar sus demandas locales por no contar con suficientes potenciales, y dependerán de otros territorios, pero en cualquier caso se logrará un nivel de autoabastecimiento en producciones básicas para la población a través de la propuesta de: potenciales a explotar y manejo, tipo de producciones o servicios, instalaciones existentes a utilizar, definición de tecnologías y equipamiento, y posibilidades de producirlos localmente, volúmenes viables de producción, necesidad de insumos y de dónde vendrían, fuentes de energía y agua, fuerza de trabajo necesaria, disponibilidad en el territorio y requerimientos de formación y calificación, formas de organización de la producción, plan de transportación y medios a usar, y comercialización, entre otros aspectos.

Un caso particular de programa productivo es el de *turismo local*. Es aquí donde se integran los esfuerzos para potenciar el aprovechamiento sostenible de los atractivos y valores naturales e histórico-culturales del territorio en función de una actividad económica movilizadora que propicia el encadenamiento productivo, la generación de empleos y la recuperación y puesta en valor del patrimonio local. Las propuestas deben incluir las diferentes modalidades de turismo según las características del territorio y las regulaciones para el uso de los potenciales, incluyendo las cargas permisibles en cada caso, así como las necesidades de fuerza de trabajo y su calificación, infraestructuras técnicas, entre otros.

Los programas de *carácter ambiental* están relacionados fundamentalmente con la protección, conservación y uso racional de recursos naturales (suelos, agua, biodiversidad, recursos forestales y minerales, entre otros), la reducción de la contaminación (tratamiento y reciclaje de residuos sólidos, líquidos y gaseosos), el aprovechamiento de fuentes renovables de energía (solar, eólica, hídrica, biomasa), la reducción de riesgos de desastres y el enfrentamiento al cambio climático (reducción de vulnerabilidades mediante la planificación y ejecución de acciones de adaptación y mitigación), y la educación ambiental (formación, educación comunitaria, comunicación y divulgación). Gran parte de los proyectos asociados a este tipo de programas se interrelacionan con actividades económicas y sociales concretas que están determinadas por recursos y condiciones ambientales tanto en el medio urbano como en el rural.

En los programas de *mejoramiento del hábitat* se conciben todas aquellas acciones y proyectos que contribuyen al incremento del confort, la funcionalidad, la imagen y la resiliencia de asentamientos humanos, urbanos y rurales, incidiendo en diferentes aristas en dependencia de las condiciones y problemáticas de cada caso. Ello implica la programación de intervenciones, entre otros, en el fondo habitacional, en espacios públicos y sistema de áreas verdes, en la movilidad urbana, en la infraestructura de servicios (comunales, comerciales, personales, culturales, transporte, abasto de agua y saneamiento, etc.). Es uno de los programas de mayor impacto social, que permite solucionar gran parte de las demandas y quejas de la población, y tiene una relación directa con las propuestas de los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbano.

Los *programas socioculturales* centran su atención en el mejoramiento de la calidad de los servicios que se brindan a la población y en la solución de problemas sociales existentes en el municipio. Igualmente, en la salvaguarda, rescate, protección y puesta en valor del patrimonio local tangible e intangible, cultural y natural, estimulando sentimientos, valores y acciones, que incentiven la pertenencia al territorio y refuerzen la identidad local, las formas de relacionarse y los significados comunes, la memoria colectiva, y contribuyan a la economía local.

En el caso de la *gestión del conocimiento, la innovación y la formación de capacidades*, puede haber variantes en donde se consideren programas, pero también podría resultar un eje transversal que dé respuesta a las necesidades de todas las líneas estratégicas y en general a la implementación de la

EDM, lo que dependerá del enfoque empleado. Cualquiera de los dos es válido siempre que se parta del potencial humano existente, se identifiquen las necesidades específicas de cada municipio, y se realicen propuestas viables.

En la formulación de programas se conjugan las decisiones políticas y la factibilidad real de utilización de potenciales locales, para lo que se necesitan capacidades técnicas que no siempre están presentes en el municipio. Elegir los equipos técnicos más adecuados para elaborar las propuestas de programas en dependencia de temas y disponibilidad de personas preparadas para ello será directamente proporcional a resultados rigurosos y útiles para la implementación de la EDM. Con independencia de esto, se ratifica lo forzoso de identificar con qué se cuenta y cuáles son las capacidades que faltan, considerando que la planificación del desarrollo, en particular en un contexto que se encamina a la autonomía municipal, es un proceso continuo y no una actividad que se realiza una vez, por lo que disponer de las capacidades necesarias resulta esencial.

La presente propuesta constituye una herramienta complementaria a la Guía Metodológica para la elaboración y gestión de la EDM. Se consideran tres etapas que se desglosan en once pasos esenciales:

- I. Preparación y organización: Se establecen las principales pautas para la elaboración del programa, definiendo un conjunto de aspectos clave del proceso convocado, aprobado y dirigido por el Gobierno Municipal.
- II. Análisis situacional y estudios técnicos: Se localizan y caracterizan los potenciales en el territorio, diferenciando lo que corresponde al ámbito local de lo supramunicipal, analizando su uso en la situación actual y los compromisos del municipio con el desarrollo nacional y provincial, así como las posibles prioridades y necesidad de estudios técnicos a realizar. Se consideran necesidades, oportunidades, pertinencia, factibilidad y efectividad, así como limitaciones o barreras, posibles conflictos, vulnerabilidades, entre otros aspectos, y se analizan tendencias a partir de criterios e indicadores económicos, socioculturales y ambientales clave.
- III. Programación: Se basa en los resultados del análisis situacional, y se enfoca en la propuesta de aprovechamiento de los potenciales locales para satisfacer las demandas del territorio y las posibilidades de otros aportes a la economía nacional, definiendo cartera de proyectos necesarios y acciones complementarias para su implementación.

### Resumen de pasos metodológicos

No	PASOS	MÉTODO O ACTIVIDAD	INSUMOS	RESULTADOS	PARTICIPANTES	RESPONSABLE
<b>I. PREPARACIÓN Y ORGANIZACIÓN</b>						
1	Definición de la estructura de gestión de cada programa.	Sesiones de trabajo.	Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM). Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Políticas nacionales y locales de enmarcamiento de la línea estratégica. Otras indicaciones específicas.	Designado responsable por el CAM para la gestión del programa. Conformado el Grupo Técnico y nombrado su coordinador. Condiciones organizativas y técnico-administrativas para la programación de la línea estratégica (equipamiento y otros recursos materiales). Establecidos los mecanismos de funcionamiento y cronograma de trabajo. Definidos medios y vías para el flujo e intercambio de información. Definido horizonte temporal.	CAM. Grupo municipal de Desarrollo Local y representantes de instituciones y entidades implicadas.	Intendente.
2	Preparación del proceso de trabajo.	Sesiones de trabajo.	EDM, POT, políticas nacionales y locales de enmarcamiento de la línea estratégica. Guía metodológica para la elaboración de programas. Otras indicaciones específicas. Cronograma de trabajo.	Analizado el contenido y alcance de la línea estratégica y si es suficiente o no un programa para cubrirlos. Definidos expertos a involucrar y aspectos fundamentales a considerar para sistemas de información y comunicación municipal. Propuesta inicial de plan de monitoreo y evaluación	Equipo Técnico.	Coordinador de grupo técnico.

II. ANÁLISIS SITUACIONAL Y ESTUDIOS TÉCNICOS						
3	Creación de la base de información para la elaboración del programa.	Sesiones de trabajo. Compilación, clasificación, revisión y consolidación de información relacionada con el tema.	EDM, POT y POU, Plan de Desarrollo Integral si lo hubiera, Estrategia Ambiental y Modelo de Ordenamiento Ambiental si lo hubiera, Estadísticas (ONEI, sectores, otras), Historia Local. Políticas, programas, planes y proyectos nacionales, provinciales y sectoriales, planes de manejo de áreas protegidas, zonas especiales de desarrollo, zonas bajo régimen de manejo integrado costero o de uso y protección, proyectos internacionales que actúen en el municipio relacionados con el tema. Demandas y necesidades municipales, Planteamientos de los electores, bancos de problemas y planes de acción del trabajo comunitario. Estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo (PVR), Plan municipal de enfrentamiento al cambio climático-Tarea Vida, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y Nueva Agenda Urbana (NAU), Marco normativo. Otros estudios e investigaciones.	Garantizada la información con las salidas requeridas para la elaboración y gestión del programa, incluida la base cartográfica pertinente si fuera necesario. Identificados los vacíos de información y necesidades de estudios técnicos específicos para cubrirlos u obtener elementos que permitan profundizar en el análisis o validar posibles propuestas.	Equipo Técnico. Otros representantes de instituciones y entidades necesarias.	Coordinador técnico del programa.
4	Síntesis de la situación del territorio en relación con la temática.	Sesiones de trabajo, comprobaciones en el terreno.	Base de información disponible. Estudios técnicos a solicitar.	Documento con síntesis sobre la situación del territorio en cuanto a localización y caracterización de los potenciales, diferenciando lo que corresponde al ámbito local de lo	Equipo Técnico, expertos y otros representantes seleccionados de instituciones y	Coordinador técnico del programa.

				supramunicipal, analizando su uso actual y revisando necesidades, oportunidades, pertinencia, factibilidad y efectividad, así como limitaciones o barreras, posibles conflictos, vulnerabilidades, proyecciones, capacidad de gestión del territorio, compromisos del municipio con el desarrollo nacional y provincial y tendencias en el territorio a partir de criterios e indicadores económicos, socioculturales y ambientales, entre otros que se estimen necesarios. Propuesta de prioridades y estudios técnicos a encargar. Representación cartográfica de lo anterior, según proceda y se requiera.	asociaciones clave del municipio.	
5	Presentación de resultados de análisis situacional.	Reunión del CAM.	Resultado de paso 4.	Acuerdo de CAM aprobando síntesis de la situación del territorio o realizando recomendaciones para reevaluar. Definición de mecanismos para encargar estudios técnicos requeridos.	CAM, Grupo municipal de desarrollo local, Equipo técnico. Otros que se considere.	Coordinador designado por CAM.
<b>III. PROGRAMACIÓN</b>						
6	Elaboración de programas por línea estratégica.	Sesiones de trabajo. Consultas a expertos y otros.	EDM, POT. Síntesis de la situación del territorio. Resultado de estudios técnicos. Otros que se considere.	Para cada programa: Documento y mapas con Propuesta general de organización, potenciales a explotar y manejo, requerimientos, demandas y necesidades que se cubren, estudios generales de factibilidad económica, ambiental y social. Indicadores a monitorear y evaluar, y frecuencia. Propuesta de cartera de proyectos u otras acciones	Equipo técnico, Otros asesores y expertos. CAM y entidades, involucradas. Otros según se considere.	Coordinador designado por CAM.

				complementarias diferenciando los ámbitos local y supramunicipal, proyectos a formular y otras acciones atendiendo a prioridades y propósitos de complementación. Estimado de fuerza de trabajo necesaria y existencia en territorio (balance), modalidades organizativas, tecnológicas y de servicio a establecer, Encadenamientos productivos o asociación de actividades económicas y/o sociales a desarrollar. Identificación de decisiones que habría que tomar en los diferentes niveles, Costos estimados de la propuesta y etapas para su ejecución. Vías posibles y marcos de financiamiento y plazos. Cronograma y responsables. Conciliación con POT y otros programas-proyectos nacionales. Indicadores para seguimiento y evaluación para la EDM.		
7	Aprobación de programas.	Reuniones CAM. Sesiones de la AMPP.	Resumen de programas y proyectos a formular y otras acciones. Cronograma.	Acuerdos del CAM y AMPP con aprobación o indicaciones de ajustes a propuesta presentada para cada programa (no necesariamente se presentan todos los programas de una vez, sino en la medida en que se van concluyendo y en correspondencia a las prioridades establecidas).	Miembros del CAM, Delegados AMPP. Grupo municipal de desarrollo local, Equipo técnico. Invitados.	Intendente, Presidente AMPP.

8	Información a la población y retroalimentación.	Acciones de comunicación.	Resumen de programas y relación de proyectos a formular y otras acciones. Cronograma.	Criterios y propuestas de la población, incluyendo posibles ajustes o reelaboración de propuesta.	Equipo técnico, Delegados, medios de comunicación, población, otros que se considere.	Coordinador designado por CAM.
9	Propuesta de criterios para formulación e implementación de proyectos y acciones complementarias.	Sesiones de trabajo.	Relación de proyectos a formular y acciones complementarias por cada programa. Criterios de expertos y decisores políticos.	Para cada proyecto a formular y otras acciones complementarias: recomendaciones técnicas, nivel de prioridad, responsable y ejecutor, monto financiero estimado y posibles fuentes de financiamiento, cronograma, entre otros que se estimen necesarios.	Equipo técnico y otros representantes seleccionados de instituciones y asociaciones del municipio.	Coordinador técnico.
10	Conciliación con Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano.	Sesiones de trabajo.	Documentos y mapas de programas aprobados.	Ajustado el POT y/o el POU, si fuera necesario.	Equipo técnico y DMPF.	Coordinador técnico y director DMPF.
11	Aprobación de criterios para proyectos y acciones complementarias y ajustes a POT y/o POU.	Reuniones CAM.	Criterios para formulación e implementación de proyectos y acciones. Conciliación con POT y POU.	Acuerdos del CAM con aprobación o indicaciones de ajustes. Preparación de presentación a AMPP para su aprobación o ajuste (Guía Metodológica para la Elaboración de la EDM, Paso 12, "Aprobación en AMPP de programas".	CAM, Equipo técnico. Otros que se considere, según tema.	Intendente.

## Recomendaciones para cada etapa

### 1. Preparación y organización

- Conformar el equipo del programa a partir de la identificación e integración de actores locales con aptitudes de expertos, ya sea por su profesión, preparación técnica, oficio y/o conocimientos sobre el territorio. Es recomendable incluir cuando se estime necesario a representantes de organizaciones y de grupos sociales del territorio afines con las temáticas en cuestión, incluyendo las de carácter transversal como equidad y género, participación, medio ambiente, etc. Según la pertinencia, se establecerán relaciones contractuales en función de acordar compromisos, roles, responsabilidades, beneficios, etc., de los actores involucrados en las distintas etapas del programa.  
El equipo tendrá la suficiente capacidad técnica y gerencial para desarrollar sus funciones, entre ellas: elaboración, coordinación, conducción, facilitación, monitoreo, evaluación y actualización del Programa, siempre bajo la supervisión del CAM. Los mecanismos de funcionamiento, el cronograma de trabajo y los medios y vías para la comunicación e intercambio permanente de información serán acordados internamente a partir de las peculiaridades, capacidades, necesidades y compromisos, tanto individuales como colectivos.
- Desarrollar acciones de capacitación técnico-metodológica concernientes a los contenidos y requerimientos de las diferentes etapas a desarrollar, dirigidas a los miembros del equipo técnico y a otros actores implicados.
- Prever el empleo de mecanismos y espacios de participación popular en momentos esenciales de levantamiento de información, propuestas, monitoreos y otras decisiones a tomar (grupos focales, audiencias públicas, rendiciones de cuenta, etcétera.)
- Las acciones comunicativas enfocadas particularmente en los aspectos temáticos y propósitos específicos del programa deberán formar parte del programa municipal de comunicación diseñado a los efectos de la EDM, pero enfocadas particularmente en los aspectos temáticos y propósitos específicos del programa. En este sentido, se aprovecharán los espacios y medios de comunicación disponibles en el territorio. Estas acciones estarán orientadas a difundir, informar y sensibilizar a los diversos grupos metas (decisores, técnicos, gestores, productores, población, etc.), para lograr la retroalimentación que se requiere en el proceso, diseño e implementación.
- En el diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación del programa se definirán básicamente los siguientes elementos:
  - Indicadores de resultado para cada proyecto y acción prevista.
  - Indicadores de efecto asociado a los objetivos y metas de la(s) política(s) a las que responde el programa.
  - Fuentes de información / datos.
  - Línea base de cada indicador.
  - Fuentes de verificación.
  - Responsables de las acciones de Monitoreo y Evaluación.
  - Recursos necesarios.
  - Cronograma (frecuencia) de las acciones de Monitoreo y Evaluación.

El siguiente cuadro muestra una manera de organizar estos elementos.

Acciones y proyectos	Indicadores	Línea base	Comportamiento en la fecha de monitoreo	Fuente de verificación	Frecuencia	Responsable	Recursos necesarios
1.							
2.							
3.							

## 2. Análisis situacional y estudios técnicos

- Compilar y ordenar la información clave disponible que pueda aportar elementos sobre la situación y la gestión inherentes a la línea estratégica, lo que incluye la documentación asociada a estudios técnicos de diferente índole tales como: diagnósticos, resultados de investigaciones, modelaciones, instrumentos de planificación, y otros tipos de proyecciones y propuestas realizadas para el municipio, tanto territoriales y regionales como sectoriales. Identificar los vacíos de información y definir otros estudios técnicos que se requieran para generar, completar o actualizar la información necesaria. Resulta conveniente que el municipio pueda llegar a diseñar y establecer su propio sistema de información, como parte del cual se gestionaría la que fuera concerniente a cada programa de la EDM.
- La realización de estudios técnicos estará en función de las necesidades de información, análisis y profundización de aspectos imprescindibles para la toma de decisiones, proyección y evaluación, así como para la obtención de aprobaciones, avales y licencias. Ello implica completar y/o actualizar la caracterización y diagnóstico del territorio, de manera que se profundice en el conocimiento referido a las potencialidades, problemas, vulnerabilidades, barreras y oportunidades identificadas, así como de los factores que favorecen y limitan una gestión efectiva. El resultado sería un conjunto de criterios sintetizados y representados cartográficamente según proceda, que expliquen la estructura, dinámica, problemática, vulnerabilidades, posibilidades, prioridades y proyecciones del territorio con relación a las variables inherentes al programa que se genera, teniendo en cuenta la unicidad temática del mismo, y a su vez, considerando sus vínculos con los programas asociados a otras líneas estratégicas.  
En función de lo anterior, deben definirse las prioridades, los recursos necesarios en cada caso, e identificarse los actores/instituciones indicados para la realización de cada estudio técnico en específico. Si es necesario, apelar a la colaboración de especialistas/expertos de instituciones supramunicipales competentes.
- La síntesis de la situación del territorio no es un mero resumen de la problemática, las posibilidades y proyecciones ya referidas, sino que debe atender en primer lugar a la necesidad de una información concreta, pero suficiente, para la toma de decisiones en la etapa de Programación. En este sentido tendrá diferentes salidas según se requiera, las que se conformarán a partir de la correlación de diferentes variables o indicadores, tanto para lograr un conocimiento más integral del territorio como para identificar la diversidad de situaciones al interior del mismo, y con ello facilitar su regionalización.

### 3. Programación

- La identificación de las ideas de proyectos que conformarán el programa estará basada principalmente en la valoración de la síntesis de la situación del territorio y en los resultados de estudios técnicos, con énfasis en los potenciales disponibles, la problemática detectada, las demandas y necesidades, las vulnerabilidades del territorio y las oportunidades que brinda el contexto.
- Para la propuesta de acciones complementarias deberán identificarse aquellas actividades que resulten imprescindibles para la gestión, organización, concertación, formación de capacidades y acondicionamiento, entre otras, que no constituyan proyectos en sí mismas, como pueden ser espacios de tramos de vías para conectar potenciales u otras infraestructuras, cambios de tenencia, formación de capacidades específicas, entre otras. Debe considerarse que las mismas apoyarán y complementarán la ejecución y evaluación de proyectos, así como el desarrollo de los procesos inherentes al programa en general.
- Se identificarán y ordenarán los conjuntos de proyectos y acciones que, de manera complementada, se asocien a propósitos concretos del desarrollo municipal previamente establecidos en las políticas locales, como puede ser el caso de los encadenamientos productivos, el diseño de productos turísticos locales, el desarrollo de regiones económica y socialmente deprimidas, la rehabilitación integral de determinados sectores urbanos, la reducción de vulnerabilidades de la zona costera ante los efectos del cambio climático, entre otros ejemplos.
- Se deberán definir los elementos esenciales para la formulación y ejecución de los proyectos y acciones identificados, lo que a su vez contribuirá a facilitar el control sobre la ejecución del programa. Básicamente deben tenerse en cuenta los siguientes elementos: nivel de prioridad, responsables y ejecutores, posibles fuentes de financiamiento y fecha de ejecución, entre otros que se entiendan sean necesarios. Una manera sencilla y a la vez práctica de visualizar esto podría ser la que se muestra en el siguiente cuadro por cada programa:

Proyectos y acciones	Prioridad	Responsable	Ejecutor	Posibles fuentes de financiamiento	Fecha de ejecución	Recomendaciones técnicas
1.						
2.						
3.						

- Las decisiones en cuanto al nivel de prioridad de los proyectos y acciones complementarias pudieran responder a la urgencia en la resolución de determinados problemas y demandas, o al aprovechamiento de alguna oportunidad financiera o de otro tipo, pero esencialmente deberá enfocarse en su carácter estratégico y en una lógica de implementación que responda a un ordenamiento cronológico coherente. En este sentido, los proyectos o acciones complementarias orientadas a la formación y creación de capacidades, o que contribuyan al acondicionamiento para el inicio de procesos inherentes al programa, tendrían una prioridad superior.
- Para identificar las posibles fuentes de financiamiento para la ejecución de cada uno de los proyectos planteados y las acciones complementarias (si procede), debe considerarse el tipo y naturaleza de las actividades a desarrollar en cada caso y las opciones de fuentes

de recursos financieros disponibles que el municipio puede gestionar. La Política para Impulsar el Desarrollo Territorial abundó en este tema, diversificando las fuentes de financiamiento.

- Se realizará la conciliación de los contenidos del programa con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Ordenamiento Urbano (POU), considerando sus lineamientos, aportando nuevos elementos a partir de los estudios técnicos realizados, e incorporando las propuestas con expresión territorial derivadas de los proyectos y acciones complementarias a ejecutar.

### Etapas y pasos a seguir para la elaboración del programa



## Capítulo VI

# Proyectos de desarrollo local como parte de las estrategias municipales

M.Sc. MAILYN E. CASTRO PREMIER.

M.Sc. YARBREDY VÁZQUEZ LÓPEZ.

### Generalidades

La Política de Desarrollo Territorial (PDT) recientemente aprobada define los **proyectos de desarrollo local (PDL)**, como 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*".

Los PDL se establecen como vía para materializar las estrategias de desarrollo municipal y provincial. 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. Este último aspecto resulta esencial para lograr que los actores involucrados se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo.

La apuesta por este tipo de proyectos como alternativa importante para municipios y comunidades cubanas se sustenta en que:

- Permiten desplegar los recursos y las iniciativas, la creatividad y la participación de los actores locales (entidades, empresas, cooperativas, productores independientes, organizaciones barriales, etc.), y facilitan la satisfacción de las necesidades de las poblaciones de los municipios.
- Representan una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de tales actores locales y de la población, a la vez que potencian el desarrollo de sus capacidades organizativas, productivas, de innovación, integración y empoderamiento.
- Permiten a los gobiernos municipales tributar al logro de las metas definidas en la EDM, las políticas públicas locales, y en los programas de desarrollo del territorio, al contribuir al autoabastecimiento local, la seguridad alimentaria, la creación de empleo, el mejoramiento de los servicios municipales, la reducción de inequidades sociales y la protección del medio ambiente.
- Favorecen el fortalecimiento y la diversificación del tejido productivo local, la reducción de importaciones y creación de rubros exportables, el incremento de fondos propios para reinvertir en otros proyectos, la recuperación y la revalorización del patrimonio local, y el incremento de sinergias y alianzas entre los actores del territorio.

Atendiendo a su naturaleza, la PDT clasifica los PDL en económico-productivos, socioculturales, ambientales, institucionales, y de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

Los **económico-productivos**, generan bienes y servicios comercializables que se destinan al beneficio local de forma sostenible, privilegiando aquellos de autoabastecimiento municipal.

Los **socioculturales** incrementan, diversifican y/o mejoran la calidad de los servicios sociales que se brindan a la población. Prestan atención al comportamiento humano y formas de organización social, se incluyen rasgos de la cultura popular en el entorno en transformación, promueven sentidos de pertenencia y generan valores que pueden llegar a ser patrimoniales.

Los **ambientales**, son proyectos dirigidos a la protección y uso sostenible de los recursos naturales y al mejoramiento de las condiciones ambientales. Pueden generar beneficios en el uso de los recursos naturales o minimizar los costos asociados al mismo.

Los **institucionales**, tributan al fortalecimiento de las capacidades institucionales tangibles e intangibles, para la gestión estratégica del desarrollo local. Enfatizan los temas de planificación estratégica multinivel e interterritorial, así como la formación de competencias para la gestión del desarrollo local tanto en funcionarios como en ciudadanos.

Los de **investigación, desarrollo e innovación** respaldan actividades vinculadas a la I+D+i, potencialmente generadoras de mejoras tecnológicas, en especial de tecnologías apropiadas para el territorio. Aportan e impactan desde la gestión del conocimiento y la innovación al desarrollo local.

Por demás, los proyectos podrían ser híbridos entre estas modalidades.

Pero independientemente de su clasificación, los PDL deberían tener una serie de atributos respecto a otros proyectos. Según la propia Política, los PDLs deben priorizar lo siguiente:

- Su conexión con la Estrategia de Desarrollo Municipal y/o Provincial, según corresponda.
- Que en su implementación, como norma, coexista más de un actor local (económico, sociocultural, comunitario, entre otros).
- La necesidad de que predominen los proyectos económico-productivos dentro de la cartera de PDL del municipio.
- Que tributen en lo fundamental a la generación de exportaciones, sustitución de importaciones, los encadenamientos productivos y la producción de alimentos.
- Que mayoritariamente utilicen recursos endógenos y conciban la participación de la población.
- Que generen empleos, preferentemente para jóvenes y mujeres.



las características del contexto municipal y la visión compartida a la cual debe tributar, incorpora el riesgo de no articularse con otros actores sociales y económicos del territorio con incidencia en sus resultados e impactos.

**Los proyectos dentro del ciclo de la Estrategia de Desarrollo local (EDM)**

Además, estos deben contribuir a disminuir las brechas de desigualdad e inequidad, expresadas tanto en términos sociales como físico-espaciales, y fortalecer la identidad del territorio. Esto implica favorecer de manera diferenciada a las personas.

Los proyectos de desarrollo local se conciben como parte del proceso de diseño e implementación de las EDM. La formulación de los proyectos sin previa definición de estrategias de desarrollo municipal trae como resultado muchas veces que no se presenten las mejores propuestas, se asuman prioridades de otras escalas sin consensuar localmente, se reduzca la posibilidad de lograr la tan ansiada sostenibilidad al no considerar

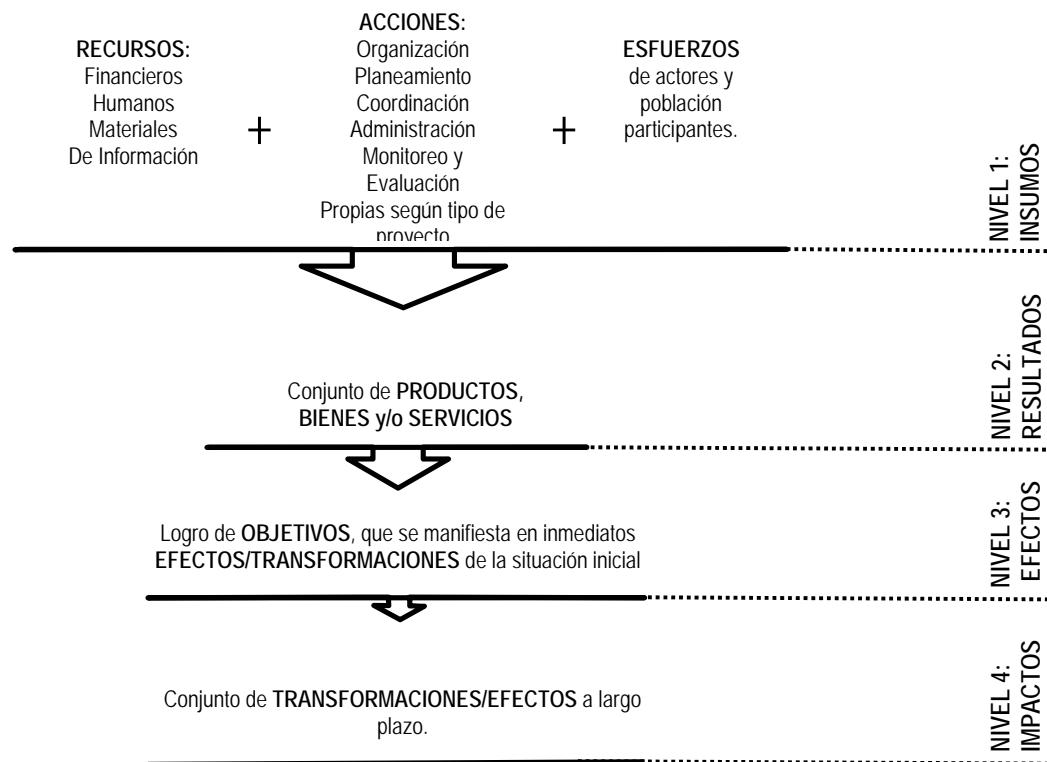
Es esencial entender el proyecto como **una cadena de relaciones** que forma parte de un proceso integral. Esta cadena inicia con la disposición de un conjunto de **insumos**

(recursos, esfuerzos y acciones), con los que se producirán **resultados tangibles** (productos, bienes y servicios), para generar **efectos e impactos** (cambios a corto, mediano y largo plazo), en la situación inicial que contribuyan al logro de los objetivos propuestos.

Una lectura en sentido inverso de esta cadena de relaciones nos confirma que el desarrollo de un proyecto repercutirá siempre sobre el medio y la población donde actúa, y producirá en ellos transformaciones positivas o negativas, reversibles o profundas, en dependencia de cómo se conciban y organicen los recursos, las acciones y los vínculos con el entorno y los sujetos involucrados.

Según el documento de la Política, los PDL son un tipo de emprendimiento económico diferente a los que habitualmente hacen los territorios, las empresas y los actores en general. La planificación de los mismos es diferente, y podría pensarse que no existan suficientes incentivos y reglas para ponerlos en práctica, pues exige que los actores del territorio piensen y actúen diferente sobre su realidad. La PDT establece entre sus principios la necesidad de aplicar a los proyectos de desarrollo local, para estimular su gestión, un sistema de incentivos. Entre ellos se pueden mencionar:

- Retener un por ciento de la divisa generada con destino a la exportación para asegurar la sostenibilidad de su actividad y aportar el excedente, si lo hubiera, en beneficio de otros proyectos de desarrollo local e intereses locales que respondan fundamentalmente a la solución de los planteamientos de la población.
- Podrán reaprovisionarse, de ser necesario, los proyectos de desarrollo local en el mercado minorista para su actividad y los proyectos sociales que acompañe. Igualmente, tienen acceso al mercado mayorista, ya sean los titulares de formas de gestión estatal como no estatal.
- Disponer del cincuenta por ciento de la utilidad, después de deducidos los impuestos, para distribuir en el propio proyecto según los mismos destinos establecidos para la empresa estatal. El otro cincuenta por ciento, o una parte de este, podrá utilizarse como fuente de financiamiento para impulsar otros proyectos de desarrollo local, como parte de su responsabilidad social, para financiar la contratación de personal que tribute a las acciones vinculadas a los procesos del desarrollo local y para otras prioridades estratégicas que se consideren, vinculadas o no al proyecto.
- Remunerar a todos los participantes de los proyectos de desarrollo local en adición a otros ingresos que puedan recibir estos a partir de las utilidades que se generen del proyecto.
- Mantener el mecanismo actual del fondo de fideicomiso con financiamiento central en CUC a través de crédito bancario, con un interés de un cuatro por ciento para los proyectos de desarrollo local en el ámbito económico-productivo, hasta que sea unificada la moneda.
- Crear mecanismos para que los Consejos de la Administración Municipal creen un fondo bajo el régimen de fideicomiso con parte de la Contribución Territorial que este decida.
- Mantener que los precios sean convenientes entre las partes siempre que no generen subsidios, enmarcándose en lo establecido por los Consejos de la Administración Municipal.
- Formar parte de los proyectos de desarrollo local aprobados y evaluados preliminarmente a ejecutar en el año, de los planes de la economía de los municipios y las provincias, si demandan recursos materiales y financieros balanceados centralmente; el resto es de su facultad ejecutarlo según los recursos locales disponibles y sin que medie ninguna aprobación central.
- No necesitar por parte del titular de un proyecto de desarrollo local que sea una forma de gestión no estatal, tener experiencia en la actividad que ejerce, ni presentar garantía para la asignación de crédito bancario bajo el régimen de fideicomiso.



#### El Proyecto como cadena de relaciones.

Fuente: *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, La Habana, 2011.

Más allá de los resultados concretos de los proyectos de desarrollo local, que suelen asociarse a aspectos cuantitativos, la ejecución de los mismos permite un impacto directo en las prioridades y en las líneas estratégicas, políticas públicas locales y programas que se implementan en los territorios. Otro aspecto a tener en cuenta en el proceso de diseño y formulación de PDL en el contexto de las EDM es la pertinencia de conformar una Cartera de Proyectos. La misma estará conformada tanto por los proyectos que se estén ejecutando, cuya "vida útil" como proyecto aún esté activa, como por otros proyectos que constituyen la reserva, los cuales aún sin poseer su financiamiento asegurado pudieran estar concluidos y preparados. Es importante tener este enfoque de la cartera, por cuanto permite de manera integral monitorear el avance que registra la gestión de la implementación de las EDM. En este sentido, la conformación y seguimiento de la cartera de proyectos como parte de la puesta en funcionamiento de un Sistema de Gestión Local Integrada (SGLI), será esencial para lograr la alineación de los proyectos con los enunciados de la EDM y sus indicadores metas. Y a través de ello, consolidar una gestión que haga énfasis en los resultados integrales previstos para lograr avanzar en la prosperidad del territorio, lo que requiere en múltiples ocasiones la concurrencia de diversas iniciativas y proyectos.

#### Fases del diseño e implementación de los proyectos de desarrollo local

El esquema básico de formulación e implementación de los proyectos de desarrollo se estructura a partir de cinco momentos (fases) fundamentales:

1. Identificación y análisis.
2. Diseño y elaboración del proyecto (Planificación).
3. Evaluación de factibilidad.
4. Negociación y presentación del proyecto.
5. Ejecución, seguimiento y evaluación.

A continuación, se describen los contenidos de las fases fundamentales:

1. *Identificación y análisis*: Implica la identificación del problema que debe solucionarse, y parte fundamentalmente de las ideas de proyectos esbozadas durante el ejercicio a través del cual se diseñan las estrategias de desarrollo. Es la fase donde se define la propuesta de proyecto con las posibles variantes de solución. Esta implica investigar la realidad donde interviene el proyecto para identificar qué demanda ser transformado o desarrollado, y las vías para hacerlo de manera apropiada.
2. *Diseño y elaboración del proyecto (Planificación)*: Es la fase donde se detalla la propuesta de proyecto y su lógica de intervención, cronograma, estrategia de ejecución, sistema de monitoreo y evaluación. Esta implica clarificar y ordenar lo que se pretende lograr, y a partir de ello organizar y planear los insumos o componentes (recursos, esfuerzos y acciones), que deberán operar en el proyecto para obtener los propósitos trazados y cómo estos serán monitoreados.
3. *Evaluación de factibilidad*: Es la fase donde se evalúa la propuesta de proyecto; implica examinarla desde el punto de vista de su desempeño e impacto económico, ambiental y social, con el propósito de valorar si es factible o no llevarla a cabo y mejorar sus alternativas de solución.
4. *Negociación y presentación del proyecto*: Incluye la identificación y análisis de actores y marcos legales, financieros y políticos, claves para la materialización del proyecto, el establecimiento de las relaciones con actores claves para lograr su conocimiento del proyecto y los acuerdos y compromisos necesarios, la elaboración y presentación de documentación del proyecto para lograr aprobaciones, avales, acuerdos y compromisos, y el establecimiento de convenios.
5. *Ejecución, seguimiento y evaluación*: Durante esta fase se realiza el acondicionamiento para la puesta en marcha del proyecto y levantamiento de línea base si no se realizó en el momento preparatorio, se despliega la estrategia de intervención, se ejecutan y controlan las actividades previstas y recursos materiales y financieros (logística, contabilidad y chequeo de medios), se monitorean los resultados y objetivos del proyecto, y de ser necesario, se realiza una re-planificación operativa y estratégica del proyecto.

#### Guía sobre pasos operativos e instrumentos de cada fase del ciclo de proyecto

FASES	¿Qué pasos operativos se deben realizar?	¿Qué instrumentos se pueden utilizar?
Fase 1. <b>IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS</b>	<p>a) Análisis de situación inicial: antecedentes y diagnóstico integral y/o focalizado del ámbito de actuación del proyecto.</p> <p>b) Identificación, jerarquización y relacionamiento de problemas/necesidades y potencialidades existentes.</p> <p>c) Definición de los aspectos básicos de propuesta de Proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos básicos de recogida de información (revisión de documentos, observación, encuestas, entrevistas).</li> <li>• Métodos de debate grupal.</li> <li>• Matriz DAFO.</li> <li>• Mapas.</li> <li>• Métodos de representación espacial.</li> </ul>

	d) Identificación y análisis de variantes de solución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos de relacionamiento y jerarquización.</li> <li>• Métodos y estudios técnicos específicos para formular y seleccionar alternativas de solución.</li> </ul>
Fase 2. <b>PLANIFICACIÓN</b>	a) Planificación de la Lógica de Intervención del Proyecto (Objetivos-Resultados- Actividades-Recursos). b) Diseño de la Estrategia de Ejecución del proyecto (Coordinación, Administración y otras estrategias complementarias). c) Diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos de debate grupal.</li> <li>• Matriz/Marco Lógico.</li> <li>• Matriz de riesgos.</li> <li>• Matriz de recursos.</li> <li>• Mapeo y matriz de actores.</li> <li>• Métodos para organización y planificación de actividades y recursos (por ejemplo, diagrama de Gantt).</li> </ul>
Fase 3. <b>EVALUACIÓN DE FACTIBILIDAD</b>	a) La recogida y selección de la información técnica, económica y medio ambiental. b) Realización de las proyecciones económico financieras. c) Determinación de factibilidad del Proyecto a través de estudios específicos. d) Ajuste de variantes de solución y/o diseño de acciones para lograr/incrementar factibilidad de propuesta. e) Selección definitiva de la/s variante/s de solución propuesta/s en Proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos básicos de recogida de información (revisión de documentos, observación, encuestas, entrevistas, dinámicas grupales).</li> <li>• Estudios técnicos específicos.</li> <li>• Métodos para cálculo de rentabilidad (VAN, TIR) y otros indicadores financieros.</li> <li>• Mapeos y matrices de impacto.</li> <li>• Método de indicadores característicos.</li> <li>• Regulaciones y normativas relativas a la gestión de impacto en los proyectos.</li> </ul>
Fase 4. <b>NEGOCIACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO</b>	a) Identificación y análisis de actores y marcos legales, financieros y políticos, claves para la materialización del Proyecto. b) Relacionamiento con actores claves para lograr su conocimiento del Proyecto y los acuerdos y compromisos necesarios. c) Elaboración y Presentación de Documentación del Proyecto para lograr aprobaciones, avales, acuerdos y compromisos. d) Establecimiento de convenios, TdR.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos básicos de recogida de información (revisión de documentos, entrevistas).</li> <li>• Métodos de trabajo/debate grupal.</li> <li>• Metodologías y estándares fijados por financieras y fondos.</li> <li>• Resoluciones y normativas respecto a aprobación y gestión de proyectos vigentes.</li> </ul>
Fase 5. <b>EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b>	a) Acondicionamiento para puesta en marcha del Proyecto y levantamiento de línea base si no se realizó en fase preparatoria. b) Despliegue de Estrategia de intervención.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentación del Proyecto elaborada en fases previas (TdR, Marco Lógico, POA's, Presupuestos, procedimientos, contratos...).</li> <li>• Sistema de Monitoreo y evaluación elaborado con</li> </ul>

	<p>c) Ejecución y control de actividades previstas y recursos materiales y financieros (logística, contabilidad y chequeo de medios).</p> <p>d) Monitoreo de resultados y objetivos del Proyecto.</p> <p>e) Re-planificación operativa y estratégica (si fuera necesario) del Proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• instrumentos respectivos, línea base e indicadores.</li> <li>• Estándares establecidos por financieras y MINCEX para informes de rendición de cuenta.</li> <li>• Memorias y fichas técnicas para la realización de procesos, montajes tecnológicos u otros.</li> <li>• Métodos y software para contabilidad y análisis financiero del Proyecto.</li> </ul>
--	---	---

### Sostenibilidad del Proyecto

Un proyecto sostenible está basado en un modelo de desarrollo integral que procure en poblaciones y localidades donde actúa un mejoramiento y/o crecimiento armónico en las dimensiones económica, sociocultural y ambiental; a la vez, que construya y/o consolide las capacidades (financieras, organizacionales, técnicas, materiales) que aseguren su vigencia en el tiempo.

La sostenibilidad debe entenderse como resultante del desarrollo integral de los sistemas socioeconómicos y ambientales, y un proyecto sostenible será el que logre un balance equilibrado de estas dimensiones.

- Desde el punto de vista económico, es sustentable aquel proyecto que logre, sobre la base de sus propias actividades, generar una cantidad de recursos económicos que permitan la reproducción de su quehacer, y logre a su vez que la coordinación entre los actores del mismo no aminore o detenga la marcha del proyecto.
- Desde el punto de vista social, un proyecto sostenible alude a tres criterios principales: 1) La generación de resultados tangibles para sus participantes con un criterio de promoción de equidad, lo que significa que los recursos, oportunidades y beneficios del proyecto se distribuyen equitativamente entre los participantes y se favorece a grupos en desventaja; 2). El desarrollo de la capacidad social (de participación, conocimientos, crecimiento organizacional, empoderamiento, redes de relaciones) de actores y población participantes para llevar a cabo un proyecto y mantenerlo en el tiempo autónomamente; 3). La valoración de los componentes culturales (prácticas, roles, saberes, tradiciones, memorias, expresiones) de grupos sociales y comunidades involucradas, para garantizar la legitimidad y apropiación de las respuestas que brinda el proyecto y apoyar los procesos de construcción de identidad y emancipación.
- Desde el punto de vista ambiental, un proyecto sostenible supone el manejo adecuado y la conservación de los componentes ambientales (agua, suelo, biodiversidad, aire, energía, servicios naturales), y de los ecosistemas con los que interactúa, para reducir los impactos negativos sobre estos (degradación, contaminación, extinción, desequilibrio, pérdida de la biodiversidad).

Con el objetivo de verificar los elementos antes mencionados, una de las herramientas que contribuyen desde el diseño de los proyectos al análisis integral de la sostenibilidad con un enfoque multidimensional, son las listas de chequeo.

### Análisis de la lógica de intervención

Lo primero que debe realizarse es un análisis general de la lógica de intervención que plantea el proyecto. Esto se sugiere realizar respondiendo las siguientes preguntas:

#### Lista de chequeo para verificar la lógica de intervención

NIVEL	PREGUNTAS
<b>PROPOSITO/OBJETIVO GENERAL</b> ¿Qué pretende solucionar el Proyecto?	<p>¿El Objetivo general del Proyecto plantea la <i>creación/transformación de una situación o efecto a largo plazo relacionado directamente con el problema fundamental</i> que el proyecto identifica?</p> <p>¿Se enuncia de <i>manera concisa lo que el proyecto pretende alcanzar en general</i>?</p> <p>¿Es <i>realista</i> el objetivo dado los recursos, los plazos previstos y el contexto del proyecto?</p> <p><i>El Objetivo General debe traducirse en indicadores de impacto, verificables en fuentes de información oficiales.</i></p>
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> ¿Qué espera lograr el Proyecto?	<p>¿Plantean los objetivos el <i>conjunto de principales efectos/cambios deseados necesarios para alcanzar el objetivo general</i>? (Nota: generalmente se usan expresiones en infinitivo como: Fortalecer, Mejorar, Promover, Reducir, Fomentar...).</p> <p>¿Con el logro de estos objetivos se <i>contribuiría realmente a resolver las necesidades y dificultades fundamentales</i> que identifica el proyecto?</p> <p>¿Describen los objetivos el <i>tipo/cantidad/calidad de cambio que se generará</i> a través de las acciones del Proyecto, y se identifican los grupos beneficiarios?</p> <p>¿Son <i>realistas</i> los objetivos/efectos directos que pretende alcanzar el proyecto dado los recursos, los plazos previstos y el contexto?</p> <p>¿Están expresados del modo más <i>preciso y sencillo</i> posible?</p> <p><i>Deben traducirse en indicadores de efectos producto de la intervención, medibles y verificables en fuentes de informaciones oficiales y confiables.</i></p>
<b>RESULTADOS</b> ¿Qué es lo que ofrece/brinda el Proyecto?	<p>¿Describen los resultados el <i>conjunto de productos/bienes/servicios</i> que el proyecto ofrece para alcanzar <i>cada uno de los efectos deseados</i>, y se identifican los grupos beneficiarios?</p> <p>(Nota: generalmente se plantean en positivo lo que debe obtenerse. Por ejemplo, sembradas..., creado..., capacitados..., implementados..., producidas...).</p> <p>¿Hay algún <i>producto innecesario</i> para alcanzar efectos deseados, o que <i>no se corresponda</i> con estos?</p> <p>¿Es <i>realista</i> esperar que el proyecto <i>consiga cumplir</i> con los resultados propuestos durante su vida activa?</p> <p><i>Deben traducirse en indicadores de productos de cumplimiento del proyecto medibles y verificables en registros o en supervisiones confiables.</i></p>
<b>ACTIVIDADES</b> ¿Qué hace el Proyecto para lograr sus propósitos?	<p>¿Se incluyen en las actividades todas las medidas/acciones esenciales que deben adoptarse para <i>cada resultado</i> y conseguir los logros esperados?</p> <p>(Nota: generalmente se enuncian como acciones o procesos: recogida, levantamiento, instalación).</p> <p>¿Existen <i>actividades innecesarias</i> para alcanzar resultados, o que no se <i>correspondan</i> con los resultados?</p> <p>¿Se han situado las actividades con un nivel equivalente?, es decir, <i>no se sitúan actividades a nivel de resultado</i>.</p>

NIVEL	PREGUNTAS
	<p>¿Se establece <i>la duración de las actividades y sus plazos de ejecución?</i>      ¿Se listan las actividades en un <i>cronograma o plan operativo</i> que detalle fecha/responsable/participantes de cada actividad?      ¿Es <i>realista y manejable</i> la lista y cronograma de actividades?      ¿Son <i>apropiadas las actividades al contexto sociocultural y tecnológico</i> en que se desarrollan?</p> <p style="text-align: center;"><i>Debe ser posible su chequeo a partir de registros y supervisiones.</i></p>
RECURSOS ¿Qué se necesita para realizar acciones del Proyecto?	<p>¿Se consideran todos <i>los recursos (humanos, materiales y financieros)</i> que se requieren para ejecutar las actividades previstas en el proyecto?      ¿Se describe <i>quiénes realizarán las actividades previstas</i> en el proyecto para el logro de los resultados? (Es útil su desglose en género/edad).      ¿Se describen todos los <i>recursos materiales necesarios, cantidad y detalle</i>, para la realización de las actividades previstas? (equipamiento, herramientas, materias primas, insumos...).      ¿Se refiere de manera total, y desglosada en el presupuesto según requerimientos fijados, el <i>monto financiero necesario para realizar las inversiones y los gastos</i> necesarios para cumplir con las actividades del proyecto?      ¿Se identifica el <i>aporte propio</i> de entidad solicitante o grupos beneficiarios y el <i>aporte externo</i> solicitado?</p> <p style="text-align: center;"><i>Debe ser posible su contabilidad y control.</i></p>
ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN ¿Cómo se va a implementar el Proyecto?	<p>¿Se hace mención en el Proyecto a <i>los procedimientos, mecanismos, formas</i>, concebidos para la implementación y administración del Proyecto?      ¿Se plantea cómo se <i>organizarán las personas/instituciones involucradas</i> en el Proyecto para desarrollar y administrar el trabajo?      ¿Se enumera <i>quiénes tomarán las decisiones y cómo procederán</i> para ello?      ¿Se describen las <i>capacidades técnicas y de gestión de los ejecutores</i> del proyecto que garantizan una realización exitosa del proyecto?      ¿Se precisa cómo el proyecto se <i>apoya en políticas y sistemas del país/provincia/localidad</i>?      ¿Se refieren en el Proyecto <i>los factores (situaciones/eventos) externos e internos que constituyen un riesgo</i> para la realización del proyecto y las posibles medidas para mitigar/evitar dichos riesgos?      ¿Se describe <i>cómo se hará el seguimiento y la evaluación</i> del proyecto?      ¿Se describen <i>indicadores y fuentes de verificación</i> para monitorear el proyecto?      ¿Se dispone de <i>indicadores de efectos y de productos</i> según objetivos y resultados propuestos?</p>

### Análisis de factibilidad económica

La factibilidad económica exige el análisis de la viabilidad económica y la factibilidad financiera. Para quien no esté familiarizado con la contabilidad y las finanzas, este tipo de análisis suele ser un poco complejo, y por ello se recomienda que se les encargue a especialistas en el tema, como economistas, contadores o ingenieros industriales, entre otros. Incluso este es un tipo de servicio que las empresas de proyectos y la Asociación Nacional de Economistas y Contadores, presentes en todas las provincias, pueden ofrecer. No obstante, aconsejamos que los gestores de proyectos conozcan los fundamentos de la viabilidad económica y financiera de este, a fin de poder tomar decisiones

estratégicas con celeridad cuando se precise, y poder entender y transmitir fácilmente lo recomendado por los que realizan estos estudios, a los demás miembros del proyecto.

La viabilidad económica debe garantizar que los arreglos institucionales, ya sean formales o no, permitan que el proyecto produzca, comercialice, disponga, de empleo suficiente y calificado, y se abastezca de insumos y equipos de la forma más ágil posible. Se propone una *lista de chequeo* que ahonde en la viabilidad económica, enfocándose en: 1) las cuestiones estratégicas generales; 2) lo relativo a la sostenibilidad en materia prima, insumos, elaboración, fabricación y comercialización del producto o servicio.

Esta lista de chequeo no es exhaustiva, pero sí básica. La realidad del proyecto dirá si otros aspectos deben ser tomados en cuenta. En todo caso en el análisis de viabilidad económica *lo fundamental es que el proyecto llegue a conocer las principales motivaciones, reglas y comportamientos de proveedores, reguladores y clientes*. Sólo así se lograría minimizar el riesgo natural que conlleva la ejecución de cualquier proyecto.

### **Lista de chequeo para proyectos productivos**

<b>PREGUNTAS</b>	
<b>ESTRÁTÉGICAS GENERALES</b>	<p>¿El proyecto parte de un plan/programa estratégico/prioritario para el desarrollo de la actividad en el territorio?</p> <p>¿La propuesta parte del aprovechamiento de potenciales locales y/u oportunidades del entorno y genera sinergia en el territorio? ¿Pudiera especificar si son para aprovechar elementos que existen en abundancia en la localidad, elementos singulares, práctica social característica etcétera)?</p> <p>¿El proyecto/financiamiento está encaminado a potenciar la generación de bienes y/o servicios en proceso en alguna fase de implementación, o generará nuevos tipos de bienes y/o servicios?</p> <p>¿Qué tipo de bienes y/o servicios corresponderían a la escala local (de consumo final o intermedios)?</p> <p>¿Se han valorado aspectos que fundamenten la localización del proyecto en el área propuesta (valorar condiciones de accesibilidad, transporte, mercado, etc..) y si parten del aprovechamiento de infraestructuras existentes o si propone la construcción de nuevas obras?</p> <p>¿Se ha pensado el proyecto para que promueva la generación de nuevas fuentes de empleos?</p>
<b>ASPECTOS QUE GARANTIZAN SOSTENIBILIDAD EN EL TIEMPO</b>	<p>¿Cuáles son las posibles vías de producción del producto/servicio? ¿Cómo se desarrolla/ manufactura/produce, tu producto o servicio?</p> <p>¿Se ha seleccionado la variante más adecuada para el desarrollo del producto/servicio de acuerdo al contexto territorial, la disponibilidad de fondos, la tecnología y factores ambientales, entre otros?</p> <p>¿Se ha realizado un análisis de la cadena productiva completa teniendo en cuenta?:</p> <p><i>Materia prima/insumos:</i></p> <p>¿Cómo se garantiza calidad, disponibilidad y estabilidad en suministro de insumos/materias primas necesarias?</p> <p>¿Procede del entorno territorial inmediato, de otros territorios, o depende de insumos importados?</p> <p>¿Están identificados, se tienen establecidos y evaluados los mecanismos institucionales, normativos/legales, para el acceso a las mismas, y establecidas responsabilidades?</p>

PREGUNTAS
<p>¿En el caso de proyectos agropecuarios, se tiene en cuenta la aptitud de las áreas a desarrollar, acceso a fuentes de abasto de agua, etcétera?</p> <p><i>Elaboración/fabricación del producto o servicio:</i></p> <p>¿Se tiene conocimiento de la capacidad instalada y eficiencia en el aprovechamiento de la misma (en caso de establecimientos industriales), del rendimiento y de las posibilidades reales de incrementarlo en productos agropecuario a desarrollar?</p> <p>¿Se ha realizado un análisis del tipo de tecnología seleccionada, del estado y nivel de obsolescencia de la misma, y en el caso de la creación de capacidades tecnológicas por parte de nuevo financiamiento, se ha valorado la posibilidad real de que se garantice su perdurabilidad y/o reposición en el tiempo?</p> <p>¿Se han garantizado mecanismos para no generar "cuellos de botella" en producción de bienes y/o servicios que provoquen pérdidas en los mismos (dígase capacidad de almacenaje, conservación, transportación, distribución etcétera)?</p> <p>¿Se tienen hechos análisis objetivos de la fuerza de trabajo necesaria para la generación del producto/servicio, que garantice eficiencia/eficacia y productividad?</p> <p>¿Se cuenta/necesita de fuerza de trabajo con niveles de especialización?</p> <p>¿Existe la posibilidad real de suplir las necesidades de fuerza de trabajo en el entorno territorial inmediato?</p> <p>¿Se concibe alguna estrategia de capacitación de la misma?</p> <p>¿Están establecidos mecanismos dentro del proyecto que garanticen estabilidad de los recursos humanos (políticas salariales y atención a los RR.HH.) de manera adecuada?</p> <p><i>Comercialización/venta del producto o servicio:</i></p> <p>¿Se tienen establecidos mecanismos de comercialización de acuerdo al ciclo de vida del producto o servicio generado?; en el caso de productos agropecuarios, si se ha tenido en cuenta la estacionalidad de los mismos.</p> <p>¿Se tienen establecidos los convenios con distribuidores, acopiadores, y se cuentan con los medios de transportación, así como identificados los destinos de las producciones?</p> <p>¿Cuál es el Mercado de tu producto o servicio?</p> <p>¿Se ha partido de un análisis real de oferta-demanda?</p> <p>¿Por qué crees que es una oportunidad y cuál es el nicho dentro de ese mercado?</p> <p>¿Por qué crees que ese mercado quiere tu producto o servicio?</p> <p>¿Qué ventajas tiene tu producto o servicio de otros similares?</p> <p>¿El producto o servicio del proyecto va dirigido a consumidores institucionales o consumidores individuales?</p> <p>¿Se tienen establecidos mecanismos para la promoción, adecuada presentación y parámetros para la calidad de los mismos?</p> <p>¿Están establecidas o se tienen en cuenta medidas gubernamentales, normativas o legales, que incidan de manera directa en el mercado/comercialización de las producciones y/o servicios?</p> <p>¿Se han tenido en cuenta posibilidades de certificación de producciones, elementos de propiedad industrial o salida al mercado con denominación de origen?</p>

La factibilidad financiera resulta más común, y muchas instituciones hacen uso (y abuso) de ella, cometiéndose el error de pensar que esta parte corresponde a toda la factibilidad económica. La

factibilidad financiera sólo es útil si complementa el análisis de la viabilidad económica. Para realizarla se propone seguir los siguientes pasos:

1. Tener un adecuado registro primario y proyecciones de las ventas del proyecto.
2. Identificar claramente la cuantía de la inversión inicial.
3. Estimar de la manera más precisa el valor anual de los costos de producción.
4. Realizar un flujo de caja para todo el período del proyecto.
5. Establecer el punto o los puntos de equilibrio del proyecto.
6. Evaluar la rentabilidad del proyecto a través de los indicadores clásicos (Valor Actual Neto, Tasa Interna de Retorno y Período de Recuperación).
7. Estimar la relación Costo-Beneficio del proyecto.
8. Tomar la decisión final de si es financieramente viable o no.

El registro primario exige que se identifiquen con claridad todos los costos, gastos e ingresos del proyecto. También debe tenerse claridad en los que significan entradas de efectivo al proyecto y salidas de efectivo del proyecto.

Los costos están asociados a las erogaciones por concepto de salarios, materias primas y combustibles, asociados *exclusivamente al proyecto*. Por ejemplo, si el proyecto es la ampliación productiva de una fábrica *que permitirá producir un veinte por ciento más*, deben registrarse las erogaciones por salario, materias primas, combustibles, agua, electricidad, teléfono, etc., correspondientes a ese veinte por ciento y no de toda la fábrica, pues daría una visión distorsionada del mismo.

La proyección debe ofrecer de manera realista los datos sobre la progresión del proyecto. Este paso demuestra la necesidad de haber realizado un análisis de viabilidad económica lo más cercano a la realidad. Lo aconsejable es que se tengan en cuenta las estimaciones del Plan de la Economía, el entorno económico de proveedores y clientes, y hacer proyecciones que no pequen de optimismo o pesimismo desmedidos.

Algunos datos que deben ser proyectados podrían ser, área de cosecha (ha), Rendimientos (ton/ha), Volumen de Producción, Precio de la Producción, Ingresos por ventas, según correspondan por tipo de proyecto. También debe tenerse en cuenta hacer proyecciones de las ventas en pesos cubanos o en divisa, según sea el caso, y si fuera necesario.

Una forma de presentar esta información podría ser así:

Valor de la producción o el servicio que genera el proyecto <sup>1</sup>				
Actividad/años.	Año 1	Año 2	Año 3	Año n
Área de Cosecha (ha).				
Rendimientos (ton/ha).				
Volumen de Producción. (ton).				
Precio de la Producción (MN o CUC).				
Ingresos por ventas en MN.				
Ingresos por ventas en CUC.				
Ingresos por ventas totales.				

1. Nota: puede hacerse por resultado del proyecto o producto concreto

Otro valor determinante a estimar es el costo del desembolso o inversión inicial del proyecto. Esta inversión es la cuantía inicial desembolsada para la adquisición de la maquinaria y/o el inmueble; esto es, los gastos de capital fijo (que comprende la inversión en construcción y montaje de la obra física en maquinaria, en vehículos, en equipamiento). *Este es el valor sin el cual no se puede iniciar el*

- Capítulo VI. Proyectos de desarrollo local como parte de las estrategias municipales -

*proyecto.* También debe identificarse con claridad el capital de explotación o capital de trabajo (fondos o recursos con los que opera una empresa a corto plazo), en que se incurre desde la etapa de preparación de la inversión hasta su puesta en funcionamiento. *Este es el valor sin el cual no se puede comenzar a operar el proyecto.*

Una forma de presentar esta información podría ser así:

INVERSIÓN INICIAL			
CONCEPTOS	CUC	CUP	Moneda Total
1. Inversión de capital fijo.			
1.1 Equipos y maquinarias.			
1.2 Equipos de transporte.			
1.3 Construcción y Montaje.			
1.4 Otros (usufructo del terreno, otros AFT, derecho de propiedad, patentes y <i>know how</i> ).			
2. Capital de explotación o capital de trabajo.			
<b>Inversión Total (Fija y Capital de Trabajo)</b>			

Los costos de producción exigen determinar y sumar los costos operacionales, la depreciación, los gastos financieros, entre otros. Los Costos Operacionales del proyecto comprenden los Costos Directos, o sea, los relacionados directamente con el proceso de fabricación, tales como materias primas. Los Costos Indirectos comprenden los Gastos Comerciales o Costos de Venta y Distribución. Los Gastos de Administración también son recogidos por los Costos Indirectos.

La siguiente tabla muestra en detalle cuáles serían los componentes básicos de los costos de producción. Pero como se refirió previamente, ante la duda de en qué partida incorporar una erogación u otra, se sugiere consultar a un especialista en la materia.

Una forma de presentar esta información podría ser así:

COSTOS DE PRODUCCIÓN EN AMBAS MONEDAS						
Costos de Producción	U/M	Cantidad	CUC	1 CUC x 25 CUP	CUP	CUP Total
1.1 Costos Directos.						
1.1.1 Materia Primas y Materiales.						
1.1.2 Salarios.						
1.1.3 Combustible.						
1.1.4 Otros Servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones y otros).						
1. 2 Costos Indirectos.						
1.2.1 Costos de venta y distribución.						
1.2.2 Gastos de administración.						
1.2.3 Gastos de mantenimiento y reparaciones.						
1.2.4 Otros gastos (alquileres, aranceles, impuestos, seguros y otros).						

1. Costo de Operaciones (Directos e Indirectos).						
2. Depreciación (costo inicial de bienes X, tasa de depreciación).						
3. Gastos Financieros (intereses, seguros, comisiones bancarias, otros gastos imputables al financiamiento por terceros).						
4. Otros.						
<b>Total Costo Producción</b>						

En finanzas, se entiende por flujo de caja los flujos de entradas y salidas de caja o efectivo en un período dado. El flujo de caja es la acumulación neta de activos líquidos en un periodo determinado y, por lo tanto, constituye un indicador importante de la liquidez de un proyecto. El flujo de caja permite calcular las necesidades temporales de dinero, así como sus probables fuentes.

Lo importante para construir el flujo de caja es identificar todas las entradas y salidas de efectivo del proyecto. No importa la naturaleza del efectivo; siempre que entre se registra como entrada (así sea un préstamo bancario), y siempre que salga como una salida (así sea el haber saldado una deuda).

Una forma de presentar esta información podría ser así:

Conceptos	MESES		
	1	2	...
ENTRADAS DE EFECTIVO			
Préstamo.			
Ingresos.			
SALIDAS DE EFECTIVO			
Capital Fijo (Inversión Fija y Gastos Previos).			
Incremento de Capital de trabajo.			
Costos de Operación.			
Impuestos/Utilidades.			
Servicios de la Deuda.			
Intereses.			
Reembolso del principal.			
SALDO MENSUAL			
SALDO ACUMULADO			

El punto de equilibrio es el nivel de productos producidos y vendidos donde el proyecto ni gana ni pierde dinero. Este cálculo ayuda a determinar *cuántas unidades del producto se deben vender para tener utilidades*; es decir, si se vende más que las unidades correspondientes al punto de equilibrio se obtienen utilidades, si se vende menos se obtienen pérdidas.

Esta información es esencial para la planificación de la producción y permite tener una idea del desempeño del proyecto antes de realizar los cálculos de los indicadores económicos a final de mes. El análisis del punto de equilibrio define la relación que existe entre costos y gastos fijos, costos y gastos variables, volumen de ventas y utilidades operacionales.

Para poder realizar este cálculo se requiere identificar los costos fijos asociados a la producción. Los costos fijos son aquellos que todos los meses se deben pagar, sin importar que el producto se venda, se produzca o no; por ejemplo: salarios fijos (independientes de la producción), alquiler de local.

También se deben determinar los costos variables, que al igual que los costos fijos, también están incorporados en el producto final. Sin embargo, estos costos variables, como por ejemplo la mano de obra, la materia prima y los costos indirectos de fabricación, sí dependen del volumen de producción. El punto de equilibrio se puede calcular tanto para unidades como para valores en dinero. Algebraicamente el punto de equilibrio para unidades se calcula así:

$$\text{Punto de equilibrio (unidades)} = \frac{\text{Costos Indirectos}}{\text{Precio de venta} - \text{Costo unitario directo}}$$

$$\text{Punto de equilibrio (dinero)} = \frac{\text{Costos Indirectos}}{1 - \text{costo variable}/\text{precio de venta}}$$

Posteriormente se deben calcular el Valor Actual Neto, la Tasa Interna de Retorno y el Período de Recuperación<sup>1</sup>. El Valor Actual Neto (VAN), del proyecto, se determina mediante la sumatoria de las entradas y salidas de efectivo actualizadas (aplicando una tasa de actualización). Se considera que un proyecto es bueno si el VAN es positivo, lo cual indica que con sus ingresos se logra cubrir sus costos y se obtiene utilidad. Las fórmulas del VAN es:

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{V_t}{(1+k)^t} - I_0$$

Siendo:

$V_t$  los flujos de caja en cada periodo  $t$ .

$I_0$  el valor del desembolso inicial de la inversión.

$n$  el número de períodos considerado.

$k$  el tipo de interés.

La tasa interna de retorno (TIR), es la tasa que hace al VAN igual a cero. Esta determina en qué por ciento está la rentabilidad del proyecto. En otras palabras, hasta qué punto puede subir la tasa de actualización y el proyecto siga siendo viable. Para poder estimar el TIR es necesario disponer de una *tasa de corte* de referencia. En Cuba, de manera convencional, es práctica común que ante alguna falta de datos se asuma una tasa de corte del doce por ciento. La fórmula básica del TIR es:

$$TIR = \frac{-I_0 + \sum_{i=1}^n F_i}{\sum_{i=1}^n i * F_i}$$

Siendo:

$F_i$  el valor del Flujo de Caja en el periodo  $i$ .

$n$  el número de períodos considerado.

$I_0$  el valor del desembolso inicial de la inversión.

---

<sup>1</sup> Estos cálculos pueden parecer muy complejos, pero todos pueden realizarse de manera sencilla a través de programas de cálculo tales como Excel.

El Período de Recuperación expone cuántos años demorará en recuperar el proyecto el capital invertido. Se corresponde al año en que tras sumar de manera acumulada los flujos de caja se obtiene cero o un número mayor que cero.

Por la complejidad de estos cálculos se sugiere que se estimen por un especialista y/o que se vuelquen en las hojillas de cálculo que se ponen a disposición en la web de CEDEL, tal como se verá más adelante.

Visto todo esto, ya se está en condiciones de estimar la relación costo-beneficio del proyecto. Una forma de presentar esta información podría ser así:

Relación Costo/Beneficio generado por el proyecto en ambas monedas						
Años	COSTOS		INGRESOS		Relación Costo/Beneficio	
	CUC	CUP	CUC	CUP	CUC	CUP
1						
2						
...						
n						

Se deben privilegiar los proyectos que ofrezcan una relación costo-beneficio positiva. Y si por motivos de fuerza mayor se decide implementar un proyecto con relación costo-beneficio negativa, se sugiere que se busquen medidas en el corto plazo para que el proyecto genere otros beneficios que cubran los costos en el menor tiempo posible.<sup>2</sup>

Habiendo realizado cada uno de estos pasos se puede concluir si el proyecto debe realizarse. De manera sintética, el VAN nos permite resumir:

Valor	Significado	Decisión a tomar
VAN > 0	La inversión produciría ganancias por encima de la rentabilidad exigida ( $r$ ).	El proyecto puede aceptarse.
VAN < 0	La inversión produciría pérdidas por debajo de la rentabilidad exigida ( $r$ ).	El proyecto debería rechazarse.
VAN = 0	La inversión no produciría ni ganancias ni pérdidas.	El proyecto no agrega valor monetario por encima de la rentabilidad exigida ( $r$ ). La decisión debería basarse en otros criterios, como la obtención de un mejor posición en el mercado u otros factores.

Se sugiere además que se privilegien variantes del proyecto cuyo período de recuperación sea más corto y que resulte menor que los años de duración del proyecto, y cuya TIR sea mayor a la tasa de corte. Pero esto también debe tomar en cuenta la importancia y necesidad del proyecto en el marco de la EDM y valorar si los gestores tienen capacidad de refinanciar el proyecto, recuperar los costos y generar utilidades. *La última palabra siempre la tendrá la importancia estratégica del proyecto.*

Para poder superar la lógica asistencialista de los proyectos, el objetivo es que estos al finalizar su implementación se incorporen de manera natural al tejido productivo del municipio. En tal sentido es

<sup>2</sup> También debe aclararse que además de estudios de costo-beneficio se deben realizar estudios de costo-impacto. Estos últimos exigen la comparación entre alternativas de financiamiento para la obtención de impactos determinados, esto es, encontrar la opción más eficiente para obtener los productos/servicios que el proyecto va a generar. Por la complejidad de estos análisis se sugiere que se estimen por un especialista.

muy relevante el análisis económico-financiero, pero también la cuestión ambiental y sociocultural de los mismos, cuyos criterios de análisis se verán en los próximos acápite.

Una nota organizativa para finalizar: dada la complejidad de los cálculos, y a fin de facilitar el trabajo, se ponen a disposición permanente de los usuarios de este libro hojillas de cálculo para cada uno de estos conceptos, las que se pueden ubicar en la URL: [www.cedel.cu/asesoria-a-municipios/recursos](http://www.cedel.cu/asesoria-a-municipios/recursos) del sitio web de CEDEL. Ha de tenerse sólo la precaución de haber realizado de manera correcta el registro primario básico de los datos.

### Análisis de la factibilidad ambiental

La factibilidad ambiental parte del análisis del conjunto de modificaciones, negativas y positivas, directas e indirectas, que ocasionan las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre los componentes ambientales, tanto naturales (geología, relieve, suelos, hidrología, biodiversidad, atmósfera, paisaje, etc.), como socioeconómicos (producción, servicios, salud, empleo, hábitat, cultura), en el proyecto. El análisis de factibilidad ambiental de cualquier proyecto deberá considerar no sólo los efectos beneficiosos y perjudiciales que este genera en el orden físico, geográfico y biológico, sino también en los factores socioeconómicos susceptibles de ser afectados en el entorno donde actúa.

Se deben analizar integralmente los impactos identificados (positivos y negativos), las medidas y los costos que generaría reducir/eliminar los negativos, para considerar si es factible o no el proyecto, y estudiar alternativas en caso negativo. Los proyectos tienen entre sus objetivos estratégicos la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales como patrimonio de toda la sociedad cubana, con el propósito de enfrentar los problemas ambientales del pasado, corregir los del presente y evitar, en la medida de lo posible, nuevas afectaciones al medio.

A diferencia de los análisis financieros, en este caso no hay fórmulas que conduzcan a una respuesta definitiva. Por eso, en este análisis es vital que trabaje un equipo multidisciplinario que logre una rigurosa comparación de ventajas y desventajas para llegar a una adecuada toma de decisiones. Para este análisis se propone responder las siguientes interrogantes:

#### **Lista de chequeo para verificar factibilidad del proyecto**

<b>PREGUNTAS</b>	
METODOLÓGICOS	<p>¿Se dispone o realiza una <i>línea base (diagnóstico) ambiental</i> del área del proyecto?</p> <p>¿Se realizaron las <i>consultas</i> pertinentes a expertos, a instituciones competentes, a conocedores del territorio, así como a la población implicada en el Proyecto, para levantamiento de información base y definición de los criterios del proyecto?</p> <p>¿Considera el Proyecto <i>las regulaciones del Plan de Ordenamiento Territorial o Urbano</i> (POT o POU, según sea el caso) para el área de intervención?</p> <p>¿El proyecto mantiene o establece para el área de intervención un <i>uso de suelos compatible</i> con su aptitud?</p> <p>¿Se identifican las <i>vulnerabilidades</i> y se evalúan los <i>riesgos de desastres</i> meteorológicos, tecnológicos, sanitarios, así como otros efectos del cambio climático asociados al proyecto?</p> <p>¿Se identifican y evalúan los impactos ambientales que pueden inducir las acciones del proyecto?</p> <p>¿Se planifica la aplicación de <i>medidas (preventivas, correctoras, de mitigación o adaptación)</i>, de los riesgos e impactos negativos identificados?</p> <p>¿Se incluye en el sistema de monitoreo del proyecto <i>indicadores ambientales claves</i>?</p>

PREGUNTAS
<p>¿Se han valorado las <i>tecnologías, los procesos productivos y/o las prácticas propuestas por el Proyecto, buscando alternativas más ecológicas, producciones más limpias, consumo sostenible, adaptación al cambio climático?</i></p> <p>¿Consideran las soluciones y prácticas del proyecto?:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso racional y aprovechamiento del ciclo del agua.</li> <li>• <i>Eficiencia energética</i>, empleo de fuentes renovables y sustitución de fuentes energéticas basadas en fósiles.</li> <li>• Adecuado tratamiento y disposición de <i>residuales</i>.</li> <li>• Reducción, reutilización y reciclaje de <i>residuos</i>.</li> <li>• Manejo sostenible de la <i>tierra</i> (agroecología, permacultura, agricultura de conservación, etcétera)</li> <li>• Reducción y/o eliminación de las <i>emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)</i>.</li> <li>• Uso de equipos y dispositivos (climatización, refrigeración, sprays, etc.) que no emplean gases agotadores de la capa de ozono (SAO).</li> <li>• Empleo de productos <i>químicos</i> biodegradables.</li> <li>• Generación mínima de <i>ruido y vibraciones</i>.</li> <li>• Garantías de <i>operación segura</i>.</li> </ul> <p>¿Ha considerado el proyecto cómo puede contribuir desde sus acciones a?:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger y mejorar la integridad, estructura y funcionamiento de los <i>ecosistemas</i> existentes en el área de intervención e influencia del proyecto.</li> <li>• Favorecer la protección y rehabilitación de la <i>diversidad biológica</i>.</li> <li>• Preservar y revalorizar el <i>patrimonio</i> natural y cultural local.</li> <li>• Reducir vulnerabilidades ante los efectos del cambio climático.</li> <li>• Elevar la <i>conciencia ambientalista</i> en actores locales, la comunidad, y su <i>responsabilidad social</i> para con el medio ambiente.</li> <li>• Elevar la percepción de riesgo de desastres.</li> <li>• Preservar y mejorar la <i>salud</i> de la población y su integridad física.</li> <li>• Mejorar el <i>hábitat</i> (vivienda, servicios, infraestructura, áreas verdes, espacios públicos, etcétera).</li> </ul>

### Análisis de la factibilidad social

El análisis de factibilidad social de un proyecto comprende dos aspectos principales. El primero es la *capacidad social* con que se cuenta para llevar a cabo el proyecto como tal (conocimientos, experiencias, involucramiento, redes de relaciones, instituciones y organizaciones comprometidas), y sostenerlo en el tiempo de una forma relativamente autónoma. El segundo se refiere a la necesidad de que el proyecto genere resultados tangibles para sus participantes con un criterio de *promoción de equidad*, lo que significa que los beneficios se distribuyen equitativamente entre los participantes y que favorecen principalmente a grupos en desventaja.

Sin embargo, es determinante asumir esta dimensión haciendo énfasis en una concepción amplia y plena sobre la participación, que conlleva la toma de decisiones, tomar parte, por ejemplo: cuando los criterios de la ciudadanía son tenidos en cuenta para decidir las prioridades en los temas de capacitación o en las líneas y acciones para el Desarrollo Local/Comunitario.

Se propone para evaluar la factibilidad social del proyecto responder las siguientes interrogantes:

### **Lista de chequeo para verificar factibilidad social**

NIVEL	PREGUNTAS DE CHEQUEO
Participación de actores	<p>¿Se precisa en el proyecto <i>de quién o quiénes parte la necesidad</i> de desarrollar la intervención?</p> <p>¿<i>Participan</i> en el proceso de identificación de problemática (diagnóstico) y concepción del proyecto tanto los actores que son responsables del proyecto como los grupos beneficiarios?</p> <p>¿Se generan en el proceso de identificación y concepción del proyecto <i>espacios de diálogo y comunicación entre todos los actores involucrados</i> en el proyecto?</p> <p>¿Se plantean y <i>planifican</i>, como parte de la estrategia de intervención del proyecto, desarrollar dichos espacios donde dialoguen y consensuen actores involucrados, especialmente donde los <i>grupos beneficiarios puedan participar en la gestión del proyecto</i>?</p> <p>¿Se ha considerado la creación de un grupo de trabajo para la toma de decisiones y gestión del proyecto?</p> <p>¿Tiene <i>diferentes niveles de representatividad</i> este grupo de trabajo (representante de entidad ejecutora, de actores claves en municipio, de grupos beneficiarios, etcétera)?</p> <p>¿El proyecto promueve e intenciona <i>acciones integradas</i> entre varias instituciones y actores del territorio?</p>
Equidad (Género)	<p>En el análisis de la situación base (diagnóstico) del proyecto, ¿se identifican de manera diferenciada cuáles son las <i>problemáticas/necesidades para mujeres y hombres</i>?</p> <p>¿Se identifican <i>desigualdades entre mujeres y hombres</i> (en empleo, salarios, acceso a medios de producción, recursos, bienes...)?</p> <p>¿Se identifican <i>grupos poblaciones vulnerables</i> (discapacitados, madres solteras, tercera edad), y están desglosados por sexo?</p> <p>¿Identifica y enumera el proyecto a qué <i>problemas de género</i> contribuirá a dar solución?</p> <p>¿En la lógica de intervención se incorpora la perspectiva de género, es decir, el género aparece visible, en la medida de lo posible, en <i>los objetivos-resultados-actividades-presupuesto</i>, del proyecto?</p> <p>¿Enuncia el proyecto los beneficios que acarrea para mujeres y hombres, <i>especificando por sexo los resultados</i> del proyecto?</p> <p>¿Se corresponden los <i>propósitos y resultados del proyecto con las necesidades diferenciadas</i> de mujeres y hombres?</p> <p>¿Se diseñan en el proyecto <i>objetivos/resultados encaminados a disminuir las desigualdades</i> de género u otras <i>situaciones de vulnerabilidad</i> identificadas?</p> <p>¿En el diseño de las actividades se toman en cuenta las <i>diferentes situaciones, necesidades, posibilidades, de mujeres y hombres</i> para su realización?</p> <p>¿Se necesitan prever actividades (por ejemplo, de capacitación) y recursos específicos para promover el enfoque de género?</p> <p>¿Cómo se concibe la participación de mujeres y hombres en la <i>distribución de funciones/tareas, en los espacios de toma de decisión</i> para la gestión del proyecto, y en el <i>acceso a los recursos/medios</i>?</p> <p>¿En la elaboración del presupuesto <i>se analizan y disponen las inversiones y gastos en actividades y recursos según necesidades diferenciadas</i> de mujeres y hombres en el proyecto?</p> <p>¿Se incluyen <i>indicadores de género</i> en el sistema de monitoreo del proyecto?</p> <p>Otras consideraciones:</p> <p>¿Propone el proyecto <i>incorporar a mujeres en empleos no tradicionales</i> para ellas que impliquen un acceso a salarios no mínimos, o su incorporación a empleos tradicionales pero que generen <i>ingresos importantes, valorizados económica y socialmente</i>?</p>

NIVEL	PREGUNTAS DE CHEQUEO
	<p>¿Incide el proyecto en la <i>incorporación de hombres a actividades no tradicionales</i> para ellos?</p> <p>¿Incide el proyecto sobre el tiempo de trabajo de las mujeres para que <i>reduzcan en lo posible la carga de trabajo que genera asumir una doble jornada</i>?</p> <p>¿Logra incorporar a mujeres a <i>puestos de liderazgo</i>, y/o se involucran en la gestión del proyecto a mujeres líderes?</p> <p>¿El Proyecto posibilita un <i>mejor acceso de las mujeres a recursos y bienes</i> que empoderan (por ejemplo, la tierra, la vivienda, medios de transporte...)?</p> <p>¿El Proyecto trabaja en relación a <i>reducir situaciones de violencia contra la mujer</i>?</p> <p>¿El proyecto promueve el <i>desarrollo de una cultura de equidad entre hombres y mujeres</i> a partir de acciones de capacitación u otras?</p>
Identidad	<p>¿Se evidencia en el proyecto la <i>comprensión y consideración del patrimonio y la diversidad cultural</i> en cuanto a manifestaciones específicas del territorio en sus prácticas socioculturales (saberes, formas de hacer, de relacionarse, consumos, productos, etcétera)?</p> <p>¿Refuerza la propuesta los <i>sentidos y los valores culturales</i> del territorio?</p> <p>¿Se revitalizan hábitos, costumbres, prácticas culturales, modos de vida de autóctonos del territorio?</p> <p>¿Se recupera la oralidad y las fiestas populares?</p> <p>¿Se evidencia la comprensión y consideración de la <i>diversidad natural y paisajística</i> del territorio (en cuanto a particularidades físicas, de la vegetación, de la flora, de la fauna) y el <i>patrimonio construido</i>?</p> <p>¿Cómo se maneja este patrimonio local en la propuesta del proyecto?</p> <p>¿Cómo se fortalece desde el proyecto el sentido de pertenencia, la identidad local, y se promueve el fortalecimiento de tejidos sociales?</p>

### Contenidos y estructura del documento de proyecto

Las propuestas de Proyecto podrán estructurarse para su presentación en un documento considerando las siguientes pautas:

1. DATOS GENERALES	<p>a) Título del Proyecto.</p> <p>b) Municipio y emplazamiento del Proyecto.</p> <p>c) Entidad(es) solicitantes.</p> <p style="padding-left: 20px;">Datos de contacto del Coordinador principal del Proyecto.</p> <p style="padding-left: 20px;">Otros participantes.</p> <p>d) Aporte financiero total solicitado.</p> <p>e) Tiempo de duración del Proyecto.</p> <p>f) Beneficiarios directos e indirectos: Población (desagregada por sexos, grupo etario, tipo de asentamiento humano donde reside) y/o entidades beneficiadas directamente por el Proyecto.</p>
2. FUNDAMENTACIÓN	<p>a) Contexto y Antecedentes del Proyecto. Relación del Proyecto con Estrategia de Desarrollo y/o 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?)</p> <p>b) Justificaciones: Viabilidad y Factibilidad del Proyecto. Valoración de los posibles impactos (tanto ambientales, sociales,</p>

	<p>económicos y culturales) del Proyecto y las medidas para evitar/reducir los negativos. Consideración sobre soluciones previstas por el Proyecto que promueven la ciencia, la tecnología y la innovación y/o la utilización/dinamización de recursos endógenos.</p> <p>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.</p>
<b>3. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO</b>	<p>a) Objetivo General y Objetivos Específicos del Proyecto.</p> <p>b) Resultados esperados.</p> <p>c) Actividades previstas para alcanzar resultados y su disposición en el tiempo (cronograma trimestral).</p>
<b>4. RECURSOS Y PRESUPUESTOS DEL PROYECTO</b>	<p>a) Presupuestos en CUC y CUP desglosados por años de ejecución y en rubros. Los rubros siguientes son la guía para estructurar la tabla de presupuesto, detallando en cada caso los recursos necesarios para desarrollar las actividades previstas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Equipamiento (Equipos de computación, electromecánicos, electrodomésticos, maquinarias, otros equipos).</li> <li>ii. Material gastable e insumos para trabajo (de oficina, de reproducción, de capacitación, de limpieza y mantenimiento, ropas y otros elementos de protección, utensilios-herramientas de trabajo, piezas de repuesto de equipos).</li> <li>iii. Apoyo a la transportación.</li> <li>iv. Publicaciones, difusiones (recursos para publicar/promocionar información gráfica, textos, videos...).</li> <li>v. Encuentros e intercambios (apoyo para logística de eventos/talleres/intercambios).</li> <li>vi. Comunicaciones y redes (recursos y servicios necesarios para las telecomunicaciones y redes).</li> <li>vii. Adecuación/construcción de locales (mobilario, materiales de construcción, carpintería, accesorios, instalaciones hidráulicas y sanitarias).</li> <li>viii. Salarios y seguridad social.</li> <li>ix. Gastos bancarios.</li> <li>x. Otros gastos especificar (por ejemplo, compra de semillas).</li> </ul>
<b>5. MONITOREO DEL PROYECTO</b>	<p>a) Sistema de indicadores de desempeño e impacto del Proyecto: Indicadores de Resultados y de Efectos. En ambos casos deben enunciarse la línea base.</p> <p>b) Fuentes y mecanismos de verificación de indicadores.</p>

Al documento se anexarán debidamente referenciados los avales, gráficos, tablas y estudios técnicos que se determinen pertinentes.



## Bibliografía consultada

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). "Estudio Introductorio", en: L. F. AGUILAR VILLANUEVA (ed.), *La hechura de las políticas*, pp. 15-84. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (10 de abril de 2019). Constitución de la República. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinario (5), pp. 69-116. Tomado de: <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>
- BERTOLDI, S., FIORITO, M. E., M. ÁLVAREZ (2006). "Grupo Focal y Desarrollo Local: aportes para una articulación teórico-metodológica", en: *Ciencia, docencia y tecnología*, XVII (33), pp. 111-131.
- BRITO DE LA TORRE, J. M., D. I. ENRÍQUEZ LAVANDERA, A. HERNÁNDEZ APÁN (2019). *Guía Metodológica para la elaboración de programas y proyectos de adaptación al cambio climático en el sector agropecuario, asociados a la Estrategia de Desarrollo Municipal*. Ama Sello Editorial, La Habana.
- BUENO SUÁREZ, C. (julio-diciembre de 2013). *Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba. Economía y Desarrollo*, CL (2), 23-39. Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541208002>
- Centro de Desarrollo Local y Comunitario. (2017). "PRODOC. Fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local-PRODEL Fase II". CEDEL/INIE/Cubaenergía/CIERIC/COSUDE, La Habana, CEDEL.
- COHEN, E., R. FRANCO (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores, México D. F.
- GUZÓN CAMPORREDONDO, A. M., et al. (2011). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana, Editorial Caminos.
- GUZÓN CAMPORREDONDO, A. M., R. HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Y. CARABALLO DÍAZ, Y. VAZQUEZ LÓPEZ, Y. DÍAZ CAMPOS, Y., PÉREZ HERNÁNDEZ, L., A. M. MARICHAL GONZÁLEZ (2015). Propuesta para la formulación de una estrategia de desarrollo local para los municipios como vía de *alcanzar una eficiencia administrativa superior*. Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos. Comisión de Ciencias de Dirección. La Habana, (mimeografiado)
- GUZÓN CAMPORREDONDO, A. M., PÉREZ, L. HERNÁNDEZ, M. ESPINA PRIETO, O. DÍAZ LEGÓN, Y. VAZQUEZ LÓPEZ, J. M. BRITO DE LA TORRE (2018). *Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, especial referencia a las municipales*. Comisión Permanente para la implementación y desarrollo de los Lineamientos, Comisión de Administración Pública. La Habana, (mimeografiado).
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, C. N., M. I. ROMERO SARDUY (2018). *Bases de la política de trabajo comunitario integrado (TCI) para la gestión descentralizada del desarrollo*. Comisión Permanente para la implementación y desarrollo de los Lineamientos, Consejo de Ciencia y Tecnología. La Habana, (mimeografiado).
- MARTNER GARCÍA, G. (1986). *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo XXI Editores, México D. F.

MERTON, R. K., FISKE, M., P. L. KENDALL (1990). *The Focused Interview* (2<sup>nd</sup> ed.). Free Press, New York.

Ministerio de Economía y Planificación (2020). *Política para el Desarrollo Territorial*. La Habana, (mimeografiado).