

**R**econversión  
**I**ndustrial  
y **A**grícola

en el marco del **D**esarrollo  
**H**umano  
**L**ocal

# Reconversión Industrial y Agrícola



en el marco del

## Desarrollo Humano Local

Antología preparada para el III y IV cursos de diplomado *Formación de gestores para el proceso de reconversión industrial y agrícola, desarrollo económico local y equidad de género*. Holguín, 19 de septiembre de 2005 al 30 de junio de 2006.

Grupo Técnico Local Holguín  
Laboratorio *Universitas*, Universidad de Holguín  
*Universitas*-Cuba

HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco  
2006

### Consejo editorial

Msc. Adrián Aguilera, Laboratorio *Universitas*, Holguín.

Msc. Mercedes Fernández Iribar, coordinadora de *Universitas*, Holguín.

Lic. Iosu Sánchez Mujica, representante de HEGOA para el PDHL-Cuba.

Lic. Lurdes Gómez, asesora técnica local del PDHL, Holguín.

Dr. Miguel Márquez, *Universitas-Cuba*.

Dr. Hiram Marquetti Nodarse, *Universitas-Cuba*.

Msc. Carlos Puig, HEGOA.

### Compilador/editor responsable

Dr. Miguel Márquez, *Universitas-Cuba*.

352:

03-E Desarrollo humano local  
La Habana, *Universitas-Cuba*.  
XIV + 278 p.

Desarrollo humano en la época de la globalización. Desarrollo económico local. La competitividad en el territorio. Cuba: desarrollo local y economía. Desarrollo humano y equidad de género. Capital social. Metodología para el desarrollo local. Reconversión industrial y agrícola. Incluye referencias, gráficos, cuadros y anexos.

Editores: Rosario Parodi y Hugo Vergara

Diseño y diagramación: Hugo Vergara

Impreso en Cuba

# ÍNDICE

---

Miguel Márquez Puntos de vista/**IX**

Mercedes Fernández Iribar losu  
Sánchez Mujica Introducción/**XIII**

## PRIMERA PARTE: Los proyectos locales en función del desarrollo humano integral/**1**

---

Lurdes Gómez Rubio **1** Diagnóstico participativo: una alternativa para la identificación eficiente de proyectos locales/**3**

Comisión Europea-*Europe Aid* **2** Manual de gestión del ciclo del proyecto/**13**

Miguel Márquez **3** Formación de gestores del proceso de reconversión industrial en el marco del desarrollo humano local/**29**

## SEGUNDA PARTE: El concepto de desarrollo/**35**

---

Alfonso Dubois **4** Un concepto de desarrollo para el siglo XXI/**37**

Gioacchino Garofoli **5** Desarrollo económico, organización de la producción y territorio/**45**

Francisco Alburquerque **6** Servicios empresariales y desarrollo económico local/**57**

## TERCERA PARTE: El crecimiento industrial cubano/**69**

---

Hiram Marquetti Nodarse **7** Cuba: el nuevo patrón de crecimiento industrial manufacturero/**71**

Hiram Marquetti Nodarse **8** Cuba: el proceso de desdolarización de la economía. Impactos y perspectivas/**95**

**Sandro Afonso Morales**                      **9** El modelo de competencias para emprendedores de Cooley/**113**

**Fidel Castro Ruz**                              **10** Nada nos detendrá/**125**

---

**CUARTA PARTE: El enfoque transversal de género en el desarrollo económico local/139**

---

**Judith Astelarra**                              **11** Sistema de género: rupturas conceptuales y metodológicas/**141**

**Blanca Munster**                              **12** Hacia políticas de desarrollo productivo con enfoque de género/**151**

**Mayda Álvarez**                              **13** Poder sin cuotas: mujer y acceso a la adopción de decisiones/**161**

**Jesús Jurado Mancebo**                      **14** La artesanía: una oportunidad para el desarrollo local en Puerto Manatí/**171**

---

**QUINTA PARTE: La dimensión ambiental en el desarrollo humano local/181**

---

**Mercedes Fernández**                      **15** El problema del medio ambiente en el mundo y en Cuba/**183**

**Adrián Aguilera**                              **16** La perspectiva medioambiental: una necesidad del desarrollo humano local/**191**

**Centro de Investigaciones de la Economía Mundial**                      **17** Ciencia y tecnología al servicio del desarrollo humano en Cuba. Dimensión ambiental/**197**

---

**SEXTA PARTE: La reestructuración industrial/219**

---

**Hiram Marquetti Nodarse**                      **18** Los dilemas de la reestructuración de la industria azucarera/**221**

**Fundación Mundukide**                      **19** Las herramientas de gestión en economías sociales insertadas en la economía popular/**235**

**Cristino Pedraza Franklin Aguilera**                      **20** Creación de una guía metodológica para la reconversión del central Paraguay/**255**

---

**Carlos Puig Lizarraga**                      **21** EPÍLOGO/**263**

---

**Carlos Córdoba Martínez**                      ANEXO: Consideraciones sobre metodología de la investigación/**265**

---

ANEXO: Testimonio gráfico/**277**

**M i g u e l M á r q u e z**

Coordinador *Universitas* - Cuba

La antología relacionada con el curso diplomado *Formación de gestores para el proceso de reconversión industrial y agrícola en el marco del desarrollo humano local*, realizado en el Laboratorio *Universitas* de la Universidad Oscar Lucero Moya de Holguín (2005-2006), tiene su razón de ser: continuar la línea de trabajo referente a la socialización del conocimiento y extenderlo, tanto a funcionarios que trabajan en el PDHL-Cuba en provincias y municipios, como a profesores universitarios y al personal de organismos e instituciones provinciales y municipales. En este sentido, también se aspira, a través de los sitios web de *Universitas-Internacional* y PNUD/Cuba, a ampliar su difusión nacional e internacional.

La estructura de la antología refleja ejes fundamentales planteados por *Universitas-Cuba* para los cursos de diplomado, tales como la descentralización de los Grupos técnicos provinciales del PDHL; la interdisciplinariedad aplicada al contenido de los cursos; la intersectorialidad manifiesta en la composición de los diplomantes, según profesión y áreas de trabajo; y la cogestión programática y financiera con instituciones nacionales e internacionales.

En el contexto de este curso, se puso de manifiesto la necesidad de superar las limitaciones que, en el campo de la investigación, inducían a adoptar una visión cuantitativa, y marginar los aspectos cualitativos. De igual forma, con carácter preliminar y selectivo, se avanzó en la conformación de una base conceptual y metodológica para continuar con modelos de educación permanente, según las potencia-

lidades y necesidades locales. Estos aspectos deben ser valorados a mediano plazo para pasar a una nueva etapa.

En lo que respecta a las formas de participación, resultó importante abrir algunos módulos con carácter de cursos de postgrado, para facilitar la presencia de gestores políticos que, debido a sus compromisos de trabajo, no pudieran asistir a los cursos completos. Esta modalidad fue bien acogida en Holguín, lo cual se evidencia en la participación de 15 funcionarios en algunos de los módulos de interés laboral.

La **primera parte** de la antología ha sido consagrada a *Los proyectos locales en función del desarrollo humano integral*, y está conformada por cuatro artículos. El primero, *Reflexiones en torno al diagnóstico participativo. Una alternativa para la identificación de los proyectos locales*, enfatiza la importancia del tratamiento oportuno a la dimensión de género, como una categoría social.

La metodología para la preparación de proyectos se aborda en el segundo artículo, constituido por el *Manual del ciclo del proyecto*, elaborado por la Comisión Europea–*Europe Aid*, y ya utilizado exitosamente en la preparación de proyectos de cooperación en la provincia de Holguín, con la colaboración de HEGOIA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional del País Vasco.

Cierra la primera parte la propuesta conceptual y metodológica para iniciar, en forma secuencial, el curso-diplomado, y las experiencias de educación permanente para los actores locales.

La **segunda parte**, *El concepto de desarrollo*, contiene también tres artículos, elaborados por profesores internacionales invitados, los doctores Dubois, Garofoli y Albuquerque, quienes actuaron en distintos momentos de los dos cursos de diplomado cumplidos en La Habana (2003) y en Holguín (2004-2005). El primero de ellos, *Un concepto de desarrollo para el siglo XXI*, de Alfonso Dubois, aborda la trama científica de las contribuciones que giran alrededor del concepto de desarrollo en el siglo XX, para terminar con las propuestas de desarrollo humano planteadas por el PNUD a finales de los ochenta. La principal contribución de este enfoque ha sido la de presentar una propuesta alternativa a la ortodoxia de las instituciones de Bretton Woods: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y romper, así, el monopolio que esas instituciones ostentaban en la definición de las estrategias de desarrollo.

El segundo y el tercer trabajos (*Desarrollo económico, organización de la producción y territorio*, de Gioacchino Garofoli; *Servicios empresariales y desarrollo económico local*, de Francisco Albuquerque) ofrecen, en el contexto del desarrollo humano, una nueva visión que incluye en los análisis la centralidad del territorio y lo local, interpretado como la sedimentación de conocimientos culturales específicos y formas de regulación social gestionadas localmente. Un punto importante, relacionado con la orientación con estos cursos, es el referente a la importancia creciente de las pequeñas empresas, ampliado conceptual y metodológica en el artículo del profesor Albuquerque, sustentado en estudios efectuados en catorce países latinoamericanos.

La **tercera parte**, *El crecimiento industrial cubano*, incluye dos artículos del Dr. Hiram Marquetti (*Cuba: el nuevo patrón de crecimiento industrial manufacturero* y *Cuba: el proceso de desdolarización de la economía. Impactos y perspectivas*) los cuales, como su nombre lo indica, se refieren a aspectos relevantes del proceso actual de desarrollo económico en Cuba. Se incluye, además, el importante discurso del presidente cubano, Fidel Castro, con motivo de la celebración del Día Internacional de los Trabajadores, el primero de mayo de 2006, en el cual esboza los más importantes logros de los últimos años y las perspectivas futuras a partir de la revolución energética y los programas de desarrollo socioeconómicos puestos en marcha. Estos trabajos,

en su conjunto, aportan una visión amplia y actualizada de la economía cubana en la que está inserta la reconversión agroindustrial, tema central de este curso.

Se complementa el contenido de la tercera parte con el artículo *El modelo de competencias para emprendedores de Cooley*, de Sandro Afonso Morales, un instrumento de análisis que podría ser de gran utilidad para los programas de desarrollo local.

La **cuarta parte**, *El enfoque transversal de género en el desarrollo económico local*, la integran cuatro trabajos, todos relacionados con el enfoque de género. En un caso, abordado desde los aspectos conceptuales-metodológicos (*Sistema de género: rupturas conceptuales y metodológicas*, de Judith Astelarra) y, en otros, desde expresiones concretas, como los referidos a políticas de desarrollo (*Hacia políticas de desarrollo productivo con enfoque de género*, de Blanca Munster, o *Poder sin cuotas: mujer y acceso a la toma de decisiones en Cuba*, de Mayda Álvarez) hasta el diseño de un proyecto para impulsar la artesanía como oportunidad de desarrollo local (*La artesanía: una oportunidad para el desarrollo local en Puerto Manatí*, de Jesús Jurado Mancebo).

Los trabajos tienen como denominador común el clarificar el enfoque de género como sistema que permita superar el enfoque “feminista” y, al mismo tiempo, expresar las dificultades metodológicas y de análisis cuantitativo y cualitativo que fundamentan esta óptica, diferente a la dominante durante buena parte del siglo XX.

La **quinta parte**, *La dimensión ambiental en el desarrollo humano local*, es un apartado que no podía faltar en un texto de esta naturaleza. En efecto, se reflexiona sobre un tema esencial para el desarrollo humano local, y la reconversión industrial y agrícola que se efectúa en Cuba. Los autores (Mercedes Fernández y Adrián Aguilera), profesores e investigadores cubanos, abordan el problema del medio ambiente en el mundo y en Cuba, y asumen la perspectiva medio ambiental como una necesidad del desarrollo humano local. Cierra este apartado con el capítulo “Ciencia y tecnología al servicio del desarrollo humano en Cuba. Dimensión ambiental.”, tomado del libro *Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba, 2003*, del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), y publicado con el patrocinio del Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004. Este trabajo expone, de forma amplia, la respuesta del Estado cubano y sus instituciones especializadas ante el problema: la creación y desarrollo de un sistema nacional integrado para la protección del medio ambiente bajo el principio, planteado por las Naciones Unidas, de *pensar globalmente y actuar localmente*.

La **sexta parte**, *La reestructuración industrial*, comprende tres artículos. El primero (*Cuba: los dilemas de la reestructuración de la industria azucarera*, de Hiram Marquetti) podría ser considerado como fundamental para comprender el por qué de este proceso. Se complementa con un aporte de la institución vasca Mundukide Fundazioa (*Las herramientas de gestión en economías sociales insertadas en la economía popular*), que constituye una excelente herramienta práctica y metodológica para orientar a las pequeñas empresas, en proceso de formación, en el marco de una economía popular. El texto se basa en la exitosa experiencia cooperativa de Mondragón, en el País Vasco, y es una guía a través de tres fases críticas: la puesta en marcha del equipo promotor, el inicio de la actividad empresarial y el funcionamiento de la empresa en marcha. La sexta parte termina con un interesante trabajo de Cristino Pedraza y Franklin García Díaz (*Creación de la guía metodológica para la reconversión del central Paraguay*), que reseña la etapa inicial del proceso de reconversión en ese central de la provincia de Guantánamo.

Para finalizar, la antología incluye un **Epílogo** y un **Anexo**. El primero, preparado por Carlos Puig Lizarraga, del Instituto HEGOA, Universidad del País Vasco, aborda las relaciones de cooperación de esa institución con Cuba en el desarrollo económico

local de las provincias orientales en el contexto de la denominada, por el Estado cubano, Tarea Álvaro Reinoso. Se expone el modelo de cooperación descentralizada, a escala local, que, de forma simultánea, mantiene una coordinación expedita con el Ministerio de la Industria Azucarera y el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, y enlaza con la estrategia del PNUD/PDHL (Naciones Unidas) en Cuba, lo cual ha permitido adelantar la preparación y ejecución del proyecto de cooperación con el beneplácito de los actores participantes (locales, nacionales e internacionales), y permite presagiar la continuidad del trabajo a mediano plazo.

El **Anexo**, del profesor Carlos Córdova, es un trabajo sobre metodología de la investigación, y constituye un aporte significativo, y necesario para los diplomantes, pues es una herramienta de gran valor no sólo para la preparación de las tesis de graduación, sino para enfrentar las tareas relacionadas con la investigación. El artículo, bien estructurado y didáctico, expone las pautas a seguir en el proceso investigativo, hace la distinción entre investigaciones cuantitativas y cualitativas, y muestra los métodos más utilizados. Se completa con las consideraciones básicas para la elaboración de las tesinas (informe científico).

Albergamos la certeza de que no sólo los alumnos y graduados de los cursos de diplomado, sino también los especialistas, estudiosos e investigadores cubanos, las organizaciones sociales e instituciones y, en fin, todos cuantos se constituyen en actores del desarrollo humano local en Cuba, encontrarán en la antología que ahora se pone a su disposición, una herramienta para avanzar en su noble empeño.



## Mercedes Fernández Iribar e Iosu Sánchez Mujica

Respectivamente, profesora de la Universidad de Holguín y coordinadora de *Universitas-Holguín*, y representante de HEGOA para el PDHL-Cuba y colaborador del programa *Universitas*.

Diferentes economías del mundo han tenido que afrontar en algún momento de su historia procesos de transformación económica que han provocado la re-conversión de sus diferentes industrias. En Cuba, la industria azucarera ha sido el pilar central de su economía prácticamente a lo largo de todo el siglo XX. El descenso de los precios internacionales del azúcar, el bloqueo económico, así como el periodo especial causado por la desaparición del campo socialista, provocaron que Cuba afrontase una fuerte crisis en el sector azucarero. Como consecuencia, la industria azucarera cubana está viviendo, desde el año 2002, un complejo proceso de reestructuración y redimensionamiento cuya consecuencia más palpable es el cierre y reconversión de, aproximadamente, 86 complejos agroindustriales (CAI) azucareros.

En el nuevo milenio, la cooperación para el desarrollo se destina, cada vez más, al fortalecimiento de las capacidades humanas, a la determinación de estrategias para su desarrollo y al apoyo a procesos de innovación técnica y tecnológica que ayuden a los países a asumir el reto que representa la consecución de las Metas del Milenio. Por lo tanto, se hace necesario reflexionar continuamente acerca de diferentes temáticas fundamentales para el adecuado desarrollo de los programas de cooperación y poder así fomentar el desarrollo humano. Temáticas tales como la equidad de género, la dimensión medioambiental, la implementación de estrategias de desarrollo, el fortalecimiento de las capacidades locales y de los instrumentos de los gobiernos locales

para el desarrollo humano, y otros de igual importancia, deben estar presentes en las acciones que se están desarrollando en apoyo a la reconversión antes mencionada.

El Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL)/ PNUD en Cuba, ha identificado como una de sus estrategias prioritarias de trabajo el apoyo a los procesos de reconversión generados en la coyuntura actual a escala local y de esta manera complementar los esfuerzos y acciones que desarrolla el gobierno de Cuba mediante diferentes instituciones y organismos. La misión del PDHL consiste en apoyar las estrategias para el desarrollo humano local y sus esfuerzos principales se dirigen a:

- Integrar los grupos de riesgo en la dinámica de desarrollo social y económico a escala local.
- Apoyar iniciativas que integren el componente social, económico y ambiental.
- Desarrollar el componente de género como eje transversal a la programación local.
- Elaborar planes locales de desarrollo humano, articulados a la programación territorial y nacional.
- Articular la dinámica del desarrollo local y la política de desarrollo nacional.
- Coordinar todas las iniciativas territoriales, nacionales e internacionales para lograr el mayor impacto en cada acción de la cooperación internacional.

La experiencia pionera del PDHL en el ámbito de la reconversión fue el apoyo al proceso de reconversión del CAI Paraguay en la provincia de Guantánamo.

Ese proceso se inició en el año 2003 con la participación de BEAZ (Centro de Adelanto de Empresas de Bizkaia, por sus siglas en euskera), entidad vasca surgida para prestar apoyo al proceso de reconversión de la industria siderometalúrgica ocurrido a principios de los años 80 en Bizkaia.

La experiencia está teniendo continuidad con intervenciones, en el marco del PDHL, en otros CAI azucareros del país. Diferentes actores de la cooperación internacional han mostrado su interés en apoyar el proceso de reconversión de la agroindustria azucarera en Cuba mediante el PDHL, priorizando la temática dentro de sus líneas de acción. Entre ellas cabe destacar que, dentro de la propuesta de estrategia para Cuba de la Dirección de Cooperación del gobierno vasco, el apoyo al proceso de reconversión es una de líneas estratégicas prioritarias de trabajo.

El programa *Universitas-Cuba* constituye el componente nacional de capacitación del Programa de Desarrollo Humano Local en Cuba. Acompaña la formación y capacitación teórico-práctica del personal local de las provincias y municipios donde opera el PDHL. El componente de formación y capacitación de *Universitas* permite relacionar y dar continuidad a las iniciativas locales, de tal modo que, además de facilitar la formación y la transferencia de conocimiento, facilita la construcción y sistematización del saber hacer orientado a las necesidades locales.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el conocimiento desempeña un papel crucial en la creación de las capacidades necesarias para afrontar, con

garantías de éxito, un proceso de la envergadura de la reconversión azucarera. Así, el programa *Universitas*, como componente para la capacitación y la sistematización del PDHL/Cuba, ha implementado, mediante el Laboratorio *Universitas* y la Universidad “Oscar Lucero Moya” de Holguín y con el apoyo de HEGOA, el diplomado *Formación de gestores para el proceso de reconversión industrial y agrícola en el marco del desarrollo humano local*, con la participación de alumnos insertos en procesos locales de reconversión en ocho provincias del país.

El Diplomado ha facilitado el intercambio entre los alumnos y diferentes entidades locales, nacionales e internacionales que, en conjunto, han trabajado para responder a los diferentes desafíos planteados en la actual coyuntura socioeconómica, no sólo de Cuba, sino de una realidad cada vez más globalizada. Fruto de este trabajo se obtendrá, mediante las tesis de diploma, propuestas prácticas de apoyo al proceso de reconversión desde una perspectiva de desarrollo humano local.

La antología que presentamos sirvió a los alumnos como base de lectura y estudio individual y grupal durante el Diplomado. Es una expresión del trabajo de investigadores nacionales e internacionales que colaboran en la promoción del desarrollo humano (en este caso, mediante el proceso de reconversión de la agroindustria azucarera en Cuba), y cumplir las Metas del Milenio, en lo cual Cuba realiza una destacada labor y cuyos resultados han sido plasmados en los dos informes que, al respecto, ha presentado el país.

Primera parte

# Los proyectos locales en función del desarrollo humano integral



- **Lurdes Gómez Rubio**  
**DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO: UNA ALTERNATIVA PARA LA IDENTIFICACIÓN EFICIENTE DE PROYECTOS LOCALES**
- **Comisión Europea-Europe Aid**  
**MANUAL DE GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO**
- **Miguel Márquez**  
**FORMACIÓN DE GESTORES DEL PROCESO DE RECONVERSIÓN INDUSTRIAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL**

# 1

## DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO: UNA ALTERNATIVA PARA LA IDENTIFICACIÓN EFICIENTE DE PROYECTOS LOCALES

---

L u r d e s   G ó m e z   R u b i o

Oficial de área, grupo de trabajo provincial del PNUD/PDHL-Cuba en Holguín.

En septiembre de 2000, los dirigentes del mundo, con el auspicio de las Naciones Unidas, acordaron, en un conjunto cuantificable de objetivos y metas, con plazos determinados, combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la discriminación contra la mujer y la degradación del medio ambiente, mediante la firma de la *Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. En este sentido, los desafíos de la Humanidad consisten en movilizar la voluntad política y el apoyo financiero, interesar a los gobiernos de países enriquecidos y empobrecidos, reorientar las prioridades y políticas de desarrollo, fortalecer las capacidades endógenas.

Numerosos teóricos del desarrollo afirman que la estrategia del *desarrollo local* constituye una alternativa para la obtención de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Sólo si se tiene en cuenta los recursos endógenos de los territorios, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, el respeto a la diversidad cultural, una adecuada distribución del ingreso, un nivel adecuado de descentralización, equidad de género, sustentabilidad ambiental, trabajo digno, participación real de los individuos, asociaciones e instituciones, y un control mayor de los procesos de desarrollo de los actores locales, se podrá impulsar iniciativas que contribuyan a alcanzar los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Es conocido por la comunidad de investigadores y agentes de la cooperación internacional que, para aumentar las perspectivas de un desenlace exitoso en la implementación de proyectos en el ámbito del desarrollo local, se requiere un modo científico de gestión, que demande el conocimiento de las regularidades que rigen los proce-

sos en una comunidad determinada y la evaluación sistemática de las acciones realizadas.

En el diagnóstico participativo, los integrantes del grupo son, a la vez, el sujeto y el objeto de estudio; la comunidad investigada es, al mismo tiempo, investigadora de su realidad. Cuando el diagnóstico tiene un carácter comunitario, responde a los intereses del grupo, lo cual permite la participación activa de todos sus miembros y evita que el investigador o técnico sea quien decida o imponga sus decisiones, visión y expectativas. A pesar de toda la documentación acumulada acerca del desarrollo local, apenas se dispone de bibliografía que explicita la importancia y necesidad de integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas y estrategias para la promoción del desarrollo local y territorial. Asimismo, se ofrece escasa metodología y técnicas para fomentar el desarrollo local con enfoque de género.

Se pudo constatar en la práctica, que en reiteradas ocasiones la gestión de los proyectos locales presenta debilidades, debido a que las instituciones responsables ejecutoras y las/os beneficiarios no se hacen “dueños”, lo cual resta calidad a la gestión y sostenibilidad de los proyectos. En ocasiones se observa que los proyectos se diseñan desde “el buró”, sin tener en cuenta los intereses y necesidades de la comunidad, lo cual se considera esencial para obtener la sostenibilidad de proyectos de cualquier índole.

En numerosas ocasiones, los proyectos se basan en fuentes de información institucionales o estadísticas frías que no se contrastan con las necesidades sentidas o percibidas por la comunidad. Cuando una acción o proyecto de cualquier índole se basa en datos “fríos”, se co-

re el riesgo de que la comunidad no se sienta dueña, no se apropie de la acción, por lo que la obtención de resultados no se podría garantizar.

Por lo general, las propuestas de cooperación para el desarrollo local, tienen en cuenta, sobre todo, los problemas y necesidades, y obvian las potencialidades y recursos. Esto, sin duda alguna, suele ser un error, pues si planteamos una acción teniendo en cuenta sólo la necesidad detectada y/o sentida, cabe la posibilidad de que sean identificadas estrategias no viables, ni sostenibles, por falta de capacidad local para llevarlas a cabo.

Por otro lado, el Diagnóstico Participativo con Enfoque de Equidad de Género es un proceso sistemático, que sirve para reconocer una determinada situación y sus causas; permite, además, que la construcción del conocimiento se haga con la intervención y opiniones diferenciadas de las personas —según su sexo/género— que tienen que ver con esa situación. Las personas no son vistas como un grupo homogéneo, sino que se reconoce que mujeres y hombres tienen necesidades, percepciones y realidades diferentes según su género/sexo y edad; también hace visibles las relaciones de poder dentro de la comunidad.

La necesidad de orientar las acciones para un diagnóstico de la comunidad que favorezca proyectos de desarrollo local se convierte, por su trascendencia, importancia y actualidad, en una necesidad para la comunidad científica. Este trabajo se propone contribuir a este objetivo con la siguiente interrogante:

### **¿Cómo realizar un diagnóstico participativo, con enfoque de género, de la comunidad, para favorecer la implementación de proyectos de desarrollo local?**

Una de las primeras cuestiones que se deben esclarecer al abordar el desarrollo local es, precisamente, qué se entiende por desarrollo. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se puede encontrar diferentes teorías que intentan explicar cuáles son las causas de las desigualdades entre países del “norte” y del “sur”, es decir, entre países enriquecidos y países empobrecidos.

El *desarrollo local* implica conceptos esenciales como los siguientes: *territorio, actor o recursos humanos, participación, innovación, organización, articulación, concertación, descentralización*, a lo cual sería pertinente añadir el de *equidad*.

Cuando de desarrollo local se trata, no se habla de espacio, sino de *territorio*, entendido como un recurso específico, un actor principal del desarrollo. El territorio deja de ser un soporte pasivo de localización geográfica

y se convierte en un ente activo, facilitador del cambio y la transformación. Los *recursos humanos* se consideran el elemento motor y, a la vez, expresión del desarrollo local; son los protagonistas; sin ellos, ni siquiera estaríamos hablando de desarrollo.

Mediante la *participación*, los diferentes actores del territorio deben desempeñar un papel activo en el diagnóstico de sus necesidades, el establecimiento de prioridades en sus intereses y la adopción de decisiones, iniciativas y estrategias. Sin la participación, articulación y concertación de actores territoriales, difícilmente se podrá hablar de estrategias de desarrollo local.

Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando se difunden las *innovaciones* y el conocimiento entre las empresas y los territorios, de tal modo que aumentan y se diferencia los productos, se reducen los costos de producción y mejoran las economías de escalas. La innovación tecnológica se entiende como innovaciones sociales que la acompañan y la hacen viable y posible.

La *descentralización*, como proceso de transferencia de mayor responsabilidad y competencias a los gobiernos locales, constituye una herramienta fundamental para incentivar iniciativas de desarrollo local. Albuquerque (2003) señala que los gobiernos locales poseen ciertas ventajas, de las cuales carecen los gobiernos centrales, tales como mayor capacidad de representación y legitimidad ante los electores, y mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes.

El término *desarrollo local* es clave para entender el objeto de análisis. Proponemos la siguiente definición:

El desarrollo local es el resultado de la dinamización de los recursos endógenos mediante un proceso de descentralización, respeto, equidad entre hombres y mujeres, compromiso, participación y articulación de los actores políticos, sociales y económicos, teniendo en cuenta los procesos nacionales e internacionales, que mediante acciones innovadoras conllevan la transformación del territorio de forma sostenible (Gómez, 2005).

El sujeto de desarrollo es el ser humano; por tanto, hay que tener en cuenta a la mitad de la población del planeta, las mujeres, que están en una situación de desventaja y discriminación. En su *Informe...* de 1997, el PNUD afirma que si no se introduce la dimensión de género en el desarrollo, se pone en peligro el propio desarrollo. Es imposible hablar de ampliación de

oportunidades de las personas si no se reconoce las desigualdades existentes por razón de la construcción social de lo que significa ser hombre y ser mujer, tanto en el ámbito económico, como en el político o el social.

El género, como categoría de análisis, da cuenta de la construcción de identidades sociales que atribuye características diferentes a cada sexo. El sexo es una condición biológica, mientras que el género es una condición social, cultural, relacionada con el estatus social, la raza las tradiciones; es decir, es el contenido social que cada cultura atribuye a cada sexo.

Si el sexo es biológico y el género es social, entonces se puede afirmar que las características de género son aprendidas, transmitidas de cultura a cultura, de generación a generación; por lo tanto, se pueden cambiar y transformar. En otras palabras, para que el desarrollo local tenga estrategias e intervenciones adecuadas, se deberá promover la participación comunitaria y facilitar los medios con los que los miembros de la comunidad puedan participar directamente en las decisiones y en las actividades de las distintas instituciones y organizaciones.

Un requisito fundamental para que las acciones de cooperación o desarrollo favorezcan el empoderamiento de las mujeres es que no se limiten a atender sus necesidades prácticas (vivienda, salud, agua...), sino que enfoquen también la atención en sus intereses estratégicos, como, por ejemplo, su participación y organización.

En la literatura especializada que se pudo revisar sobre desarrollo local, se detectó una tendencia de los autores consultados a ignorar el tema de inequidad de género. Más aún: ni siquiera se menciona la importancia de cubrir o tener en cuenta las necesidades prácticas o básicas de las mujeres.

Al no mencionar las diferencias de género en sus teorías, se pudiera inferir que se parte del supuesto de que los proyectos de desarrollo local benefician de igual forma a mujeres y hombres. Este supuesto, ingenuo o no, resulta totalmente pernicioso para avanzar en cuanto a la justicia social entre mujeres y hombres. La no visualización de las diferencias de género en las teorías de desarrollo local, participación y otras teorías, es el primer obstáculo a superar si se quiere lograr que hombres y mujeres gocen de los mismos derechos y deberes.

Según la información consultada, las mujeres y los hombres no tienen un acceso igualitario a las fuentes de desarrollo (créditos, subvenciones, asesoramiento y formación comercial). Todavía existen diferentes factores que inciden en ello: desde la falta de capacitación, hasta la cultura machista predominante, lo cual provoca que los

promotores de iniciativas de desarrollo sean mayoritariamente hombres.

Otro factor importante a resaltar es que cuando se realizan planes de desarrollo no se tiene en consideración las diferentes experiencias, necesidades e intereses de mujeres y hombres. Normalmente, los diagnósticos son realizados por “expertos”, en su mayoría hombres, que no tienen en cuenta metodologías y técnicas que recojan la información de forma diferenciada entre mujeres y hombres. La falta de tratamiento adecuado a las necesidades de las mujeres es debida, principalmente, a la ausencia de éstas en los puestos de adopción de decisiones importantes.

Esta ausencia de mujeres en puestos de dirección, a su vez, está relacionada con que las diferencias entre los papeles, las responsabilidades y las expectativas de mujeres y de hombres en relación con la vida social, cultural y económica son sustanciales. La forma de percibir el mundo, la vida, los sentimientos, la familia y la sociedad es diferente, y esto influye a la hora de adoptar una u otra decisión para intervenir.

Además, los hombres y las mujeres tienen relaciones diferentes con el medio ambiente natural y el construido, así como experiencias distintas de la adopción de decisiones políticas. Como ejemplo, se puede mencionar que los días laborables difieren en longitud y modelo según el trabajo reenumerado o no reenumerado (productivo, reproductivo y comunitario).

Estas razones son suficientes para concluir que para poder generar estrategias adecuadas de desarrollo local, además de tener en cuenta los conceptos anteriormente mencionados (descentralización, articulación de actores, innovación, participación y otros), es imprescindible tener en cuenta la falta de igualdad entre mujeres y hombres, todavía existente.

Toda acción que busque la elevación del nivel de desarrollo humano de la gente, debe incorporar en sus programas o proyectos, así como en todas las fases del ciclo de gestión del proyecto (identificación, formulación, ejecución y evaluación) el enfoque de género, tanto a nivel técnico, como político e institucional.

Para ello, el primer paso es asegurar que la planificación de las acciones se base en *diagnósticos participativos con enfoque de género*, ya que así se podrá conocer los intereses y necesidades de mujeres y hombres de forma diferenciada. Se podrá detectar también las desigualdades, y visualizar los roles y responsabilidades de mujeres y hombres, las desigualdades para acceder a recursos y oportunidades, los aportes económicos de unas

y otros al desarrollo de sus sociedades (trabajo reproductivo), el reparto asimétrico del poder político, y otras desigualdades. No debe olvidarse que resulta necesario poner en marcha mecanismos que garanticen la participación real de las mujeres en todo el ciclo del proyecto, y garantizar los recursos necesarios para que esto se materialice.

En este sentido, el término *participación* es clave para el desarrollo del trabajo, por lo que se propone la siguiente definición:

Es el proceso mediante el cual los individuos de una comunidad se empoderan para conseguir un cambio deseado. Mediante la participación, los individuos o la comunidad se convierten en el principal protagonista del desarrollo, tanto para la identificación de necesidades, intereses, recursos, como para la toma de decisiones, en conjunto con el resto del tejido del territorio, ya sean instituciones u organizaciones no gubernamentales (Gómez, 2005).

Un diagnóstico participativo es aquel en el cual la propia comunidad investiga sus necesidades y analiza las causas de sus principales problemas, además de definir las acciones que deben llevarse a cabo para resolverlos y transformar su realidad, siempre con una perspectiva de género. En otras palabras, una adecuada valoración de los aspectos territoriales, una mayor importancia de los agentes locales y, por supuesto, un significativo respeto medioambiental en aras de un desarrollo de carácter “sostenible”, es decir, que no hipoteque los usos posteriores de los recursos naturales por parte de las generaciones venideras.

La realización de un diagnóstico con enfoque de género significa que las personas no sean vistas como un grupo homogéneo, sino que se reconozca que mujeres y hombres tienen necesidades, percepciones y realidades diferentes según su género/sexo y edad, y contribuye a visualizar las relaciones de poder en el seno de la comunidad. Cada grupo —mujeres y hombres— participará de forma separada, manifestando su saber. De esta forma, el proceso de diagnóstico cumple el papel de medio de comunicación en el que se reitera la importancia de que el equipo facilitador del diagnóstico alimente en forma constante la participación.

Esta visualización de las diferencias no debe asumirse como una “moda” que se adopta para cumplir requisitos de financiamiento, sino como garantía de una planificación con potencial para impactar en las áreas de interés del proyecto, punto en el que muchas propuestas han fa-

llado por no considerar las desigualdades y pensar una realidad como un todo homogéneo al que se le aplican soluciones universales.

Si mediante el diagnóstico participativo se busca promover la participación comunitaria y facilitar los medios con los cuales los miembros de la comunidad pueden participar directamente en las decisiones, también debe estudiar los procesos que, basados en las diferencias de género, impiden cambiar las relaciones de poder entre hombres y mujeres. En la medida en que los hombres y las mujeres van produciendo conocimiento, se van haciendo conscientes de su cotidianidad desde un enfoque de género en un contexto determinado, y van planteándose algunas inquietudes primordiales para la propuesta de cambios, como la identificación de inequidades y su superación.

Por último, el siguiente análisis pretende contribuir a que futuras intervenciones y proyectos logren no sólo mejorar la calidad de vida de la población, sino *cambiar* las relaciones de poder entre hombres y mujeres, *transformar* en busca de sociedades y relaciones equitativas y justas, pues *sin equidad no hay desarrollo humano sostenible posible*.

La alternativa metodológica para examinar las principales potencialidades y debilidades en la dinámica de desarrollo de la comunidad, ha sido conformada por la autora en función de experiencias recogidas en la bibliografía referida a cooperación para el desarrollo, psicología comunitaria, desarrollo local, metodología participativa y formulación de proyectos. De esta forma, se tiene en cuenta las principales experiencias de estos valiosos trabajos, así como sugerencias importantes obtenidas mediante prácticas anteriores de colegas en procesos investigativos similares en Cuba y el resto del mundo.

Para la mejor comprensión de este proceso, se considera oportuno proponer un modelo de las fases y los momentos por los que transita el diagnóstico en la práctica (Gráfico 1).

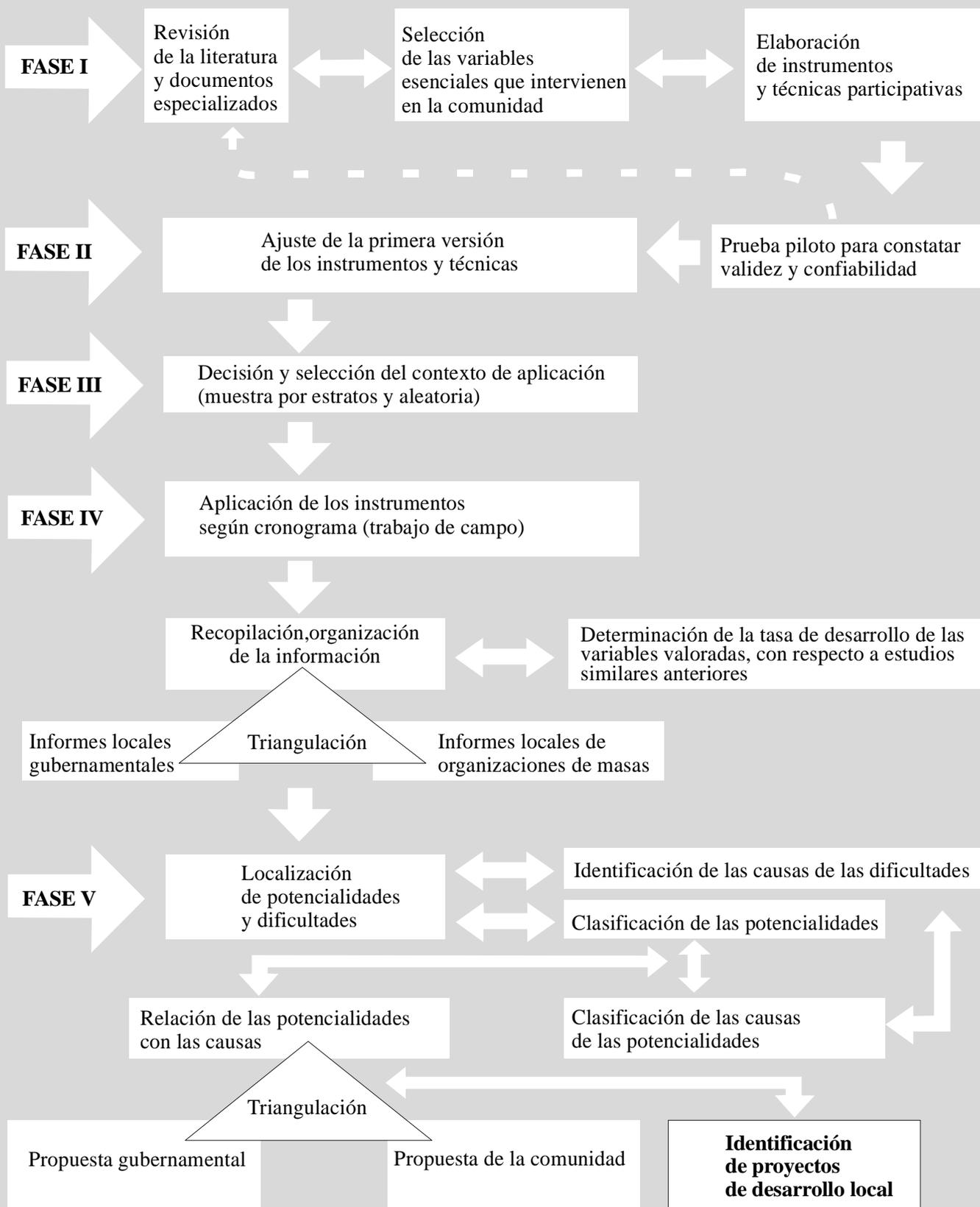
Esta alternativa metodológica está estructurada en cinco fases principales:

**Fase I:** *Análisis documental, selección de las variables principales que intervendrán en el proceso de diagnóstico y elaboración de instrumentos y técnicas participativas.*

El diseño de la propuesta que se presenta a continuación exige, en primero lugar, de la determinación de un grupo mínimo, pero, a la vez, esencial, de variables que expliquen el desarrollo de la dinámica en el contexto local. Posteriormente, se orientan las acciones a la selec-

Gráfico 1

**MODELACIÓN DEL PROCESO DE DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DE LA COMUNIDAD,  
CON UN ENFOQUE DE GÉNERO, PARA IMPLEMENTAR PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL \***



\*Elaborado por la autora

ción de los instrumentos disponibles o, en su defecto, a su confección. Establecido lo anterior, se procede a listar las variables resultantes encontradas del momento anterior; momento importante para el esclarecimiento de los significados, teniendo en cuenta el contexto específico donde se aplicaría la propuesta. A su vez, se hizo un proceso similar con los instrumentos y técnicas participativas, resultando un grupo reducido de instrumentos<sup>1</sup> y técnicas que serían utilizados en el trabajo de campo.

**Fase II:** *Ajuste de la primera versión de los instrumentos y técnicas participativas, prueba piloto para constatar la validez y confiabilidad.*

Se realiza con una muestra significativamente pequeña, pero que revele condiciones similares a los habitantes de la comunidad en cuestión, así como posibilidades económicas, sexo y grupos de edades.

**Fase III:** *Decisión y selección del contexto de aplicación.*

Para la selección de la muestra han sido considerados tres momentos:

*Primer momento:* conocer a cuánto ascendía la cantidad de población de la comunidad seleccionada para realizar el diagnóstico de una muestra probabilística-estratificada, en función de los niveles de ingreso económico, sexo y edades.

*Segundo momento:* proceder a hacer los estratos: (a) *localización de tres grupos de familias;* (b) cada uno de estos tres estratos se divide en femenino y masculino; (c) identificar tres grandes grupos de edades: adolescentes, adultos y tercera edad.

*Tercer momento:* escoger el 5% de forma aleatoria entre los representantes de cada uno de los estratos.

**Fase IV:** *Aplicación de los instrumentos y técnicas participativas.*

Revisión de la documentación, lo cual se mantendrá durante el trabajo de campo. Se comenzará con la observación, que también se mantendrá durante el trabajo de campo. Además, se comenzará a aplicar las entrevistas con las autoridades locales e institucionales. Se aplicará las encuestas a los miembros de la comunidad y los médicos de la familia. Posteriormente, se llevarán a cabo los talleres participativos y las dinámicas grupales. Por último, se recopila la información, triangulando o contrastando los principales resultados con los anteriores aportados por el gobierno y las organizaciones de masas.

**Fase V:** *Interpretación de los resultados e identificación de proyectos de desarrollo local*

Esta fase es decisiva y culminante para la identificación de proyectos de desarrollo local. En ella, se trabaja teniendo en cuenta la información esencial de la fase anterior. Para esto, se reconocen las principales potencialidades y debilidades de los resultados obtenidos; después, se procede a la identificación de las causas de las debilidades y la clasificación de las potencialidades.

Como resultado de la aplicación del diagnóstico participativo con enfoque de género, se identifica importantes elementos referidos en el ámbito sociocultural:<sup>2</sup>

- falta de distribución de agua potable y de calidad a la población;
- insuficiente variedad de alimentación para la dieta de la población;
- bajo rendimiento agrícola;
- falta de recreación para niños/as, jóvenes y adultos/as mayores;
- falta de oferta de servicios técnicos para la población;
- insuficientes centros de salud para la atención de adultos mayores y embarazadas;
- mal estado de la red vial del municipio;
- insuficientes centros para proporcionar educación sexual responsable a jóvenes de la comunidad.

En lo que se refiere al ámbito económico local, se destacan:

- existencia de niveles bajos de conocimiento para realizar estudios de factibilidad y planes de negocios;
- escasa visión empresarial;
- reducidos niveles de autonomía empresarial;
- no existen oficinas especializadas para estimular o propiciar el desarrollo económico local;
- falta de empleo calificado, rentable y eficiente debido al cierre del central;
- falta de capacidad de círculos infantiles para el apoyo a las familias trabajadoras.

En relación con las potencialidades reconocidas, se destacan las siguientes:

- voluntad política del gobierno;
- recursos humanos, agropecuarios y materiales tras el cierre de la industria azucarera;
- recursos marítimos (pesca, mariscos);
- potencial de producciones agropecuarias;
- existencia de industrias locales: fábrica de hielo, carpintería subutilizada, combinado cárnico, artesanía, fábrica de dulces y conservas;

- mercado en divisas cercano;
- potencial turístico...

No obstante los resultados que se obtienen mediante diagnósticos tradicionales, a continuación se exponen aquéllos que hacen novedoso el estudio respecto a los que se derivan de las inequidades de género existentes. Los datos con enfoque de género a presentar resultan imprescindibles a la hora de identificar propuestas pertinentes para la cooperación, tanto económicas como sociales, que lleven una formulación, ejecución, monitoreo y evaluación adecuadas encaminadas a disminuir las brechas aún existentes entre hombres y mujeres.

A pesar de la intención de obtener datos diferenciados acerca de las necesidades de hombres y mujeres mediante las dinámicas grupales utilizadas, los resultados obtenidos (respuestas, datos, opiniones, valoraciones, percepciones, etc.) no se han podido presentar desagregados por sexo, debido a que no se encontró diferencias significativas entre las respuestas y percepciones de hombres y mujeres. Tanto las mujeres como los hombres de todas las edades identifican y perciben la problemática de la comunidad de un modo muy similar. Se señalará sólo aquellos resultados en los cuales las diferencias de percepciones sobre la problemática de la comunidad sean consideradas significativas.

Por otro lado, cuando los datos no se presentan diferenciados entre hombres y mujeres, es porque no se han encontrado datos estadísticos y bibliográficos desagregados por sexo. En este sentido se pudiera decir que este hecho constituye un indicador en sí mismo; es decir, se refleja que existe una labor importante por realizar para que los datos que se obtienen a nivel municipal se trabajen con enfoque de género.

El siguiente informe es el resultado de una combinación de datos obtenidos a través de revisión bibliográfica, entrevistas, talleres comunitarios y técnicas participativas. La obtención de datos de diversas fuentes da la oportunidad de contrastar las necesidades normativas (que son las necesidades objetivas, información objetiva) con las necesidades sentidas o percibidas por la comunidad.<sup>3</sup>

La única diferencia entre la opinión de los grupos de mujeres, hombres y mixto, es que el subgrupo de mujeres detectó un problema que los hombres no detectaron. Se trata de la falta de círculos infantiles para el cuidado de los niños/as para las mujeres trabajadoras. En este sentido, se interpreta que las personas participantes en la investigación asumen que el cuidado de los hijos/as es un deber de la madre, de la mujer y no del hombre.

Llama la atención la coincidencia y la concordancia de los problemas/necesidades identificados, tanto por la parte institucional y de expertos, como por la comunidad. En otras palabras, existe poca diferencia entre la percepción de la comunidad, entre las necesidades sentidas y las necesidades normativas. En numerosas investigaciones se da el caso contrario, es decir, suele haber discrepancias entre lo que la comunidad siente y percibe y lo que las instituciones consideran que es prioridad para la población. En esta investigación, la comunidad y el grupo de expertos coinciden al enumerar y mencionar los problemas prioritarios de la comunidad Cayo Mambí.

Por otro lado, la recogida de datos con diversos métodos ha arrojado diferentes elementos que presuponen la existencia de brechas de género en la comunidad. La observación y las entrevistas informales demuestran que sí existen problemas que afectan de forma específica a mujeres y a hombres. En otras palabras, se ha detectado problemas de género, es decir, problemas que tienen el origen en las diferencias de género.

El hecho de que en los talleres participativos haya habido una ausencia de la identificación de problemas/necesidades de forma diferenciada según el sexo, puede significar que existe un nivel bajo de conocimiento acerca de los conceptos relacionados con el enfoque de género. El no hacer visible un problema no significa que no exista; todo lo contrario: el no tener conocimiento puede que sea la causa principal de que las personas e instituciones no visualicen cierto tipo de problemas y/o necesidades. Es por eso que se considera imprescindible comenzar a realizar talleres sobre la teoría de género para elevar la sensibilidad hacia este tema, tan vital para alcanzar la justicia social. A pesar de los esfuerzos del gobierno cubano para potenciar y fortalecer a la mujer y lograr políticas hacia la equidad de género, en esta zona se percibe que aún existen brechas de género importantes.

Como manifestación de lo anterior, durante la investigación se ha observado: baja participación de mujeres, la presencia de hombres ha predominado en las diferentes reuniones y talleres realizados, y los cargos de dirección y de adopción de decisiones están ocupados mayoritariamente por hombres.

En cuanto a la *posición* (ubicación y reconocimiento social) de mujeres y hombres en el municipio Frank País, de los datos analizados se puede inferir que los hombres tienen un estatus político y directivo superior a las mujeres. La cantidad de mujeres en cargos políticos y de dirección es baja en comparación con el resto del país, de lo cual se deduce que los hombres gozan de más poder en la adop-

ción de decisiones que las mujeres, y que las decisiones se toman desde una perspectiva con predominio de las opiniones de los hombres, más que de las mujeres.

Respecto a la *división genérica del trabajo*, se mantienen, en general, los roles asignados tradicionalmente a las mujeres. Las tareas de las mujeres son, principalmente, reproductivas y comunitarias —cuidado de los/as hijos/as y ancianos/as, organización comunitaria, etc.—, aunque también hay mujeres líderes con cargos institucionales y políticos importantes.

En cuanto *al acceso y control de los recursos*, las mujeres cuentan con recursos políticos, pues participan y, en numerosas ocasiones, lideran las organizaciones sociales del barrio, tienen un nivel educativo igual o superior al de los hombres y tienen las mismas oportunidades de acceder a la formación y a la educación. Estos datos pudieran sugerir que el hombre tiene un nivel más alto de acceso a, y control de, los recursos económicos. Las mujeres tienen menos tiempo libre, pues tienen que dedicarse a las tareas del hogar, al cuidado de los hijos y de los ancianos. Uno de los problemas destacados fue el número significativo de jefas de hogar, las cuales están sometidas a una sobrecarga de tareas por el triple rol que deben desempeñar (trabajo productivo, reproductivo y comunitario).

En resumen, a pesar de estos esfuerzos por potenciar y fortalecer a la mujer y lograr políticas hacia la equidad de género, la herencia social y cultural origina que todavía exista una subjetividad y conductas que desfavorecen a la mujer, en general, y origine brechas de género.

En resumen, como ya se apuntó, en los talleres participativos no se encontró problemas/necesidades diferentes para hombres y las mujeres, lo cual puede significar un nivel bajo de conocimiento acerca de los conceptos relacionados con el enfoque de género. Por ello, se considera imprescindible comenzar a realizar talleres relacionados con la teoría de género, y elevar así la sensibilidad hacia este tema.

En consecuencia, una característica de esta investigación ha sido visualizar el diagnóstico de la situación de la comunidad, no como un proceso aislado, sino, por el contrario, como un componente de un proceso multifactorial

(dinamizador de la comunidad) en el que obviar el carácter participativo y el enfoque de género puede conducir a una posición de riesgo en el empeño de la identificación de proyectos locales para el desarrollo humano integral. Dicho lo anterior y con la mirada puesta en futuras investigaciones, se resalta que:

Durante décadas, la cooperación internacional ha invertido cuantiosos recursos tratando de paliar las condiciones de desigualdad; sin embargo, muchas de estas acciones han sido un total fracaso, pues no han tenido en cuenta las necesidades, intereses, conocimientos y la cultura (participación) propia de cada territorio, cuando se sabe que esto favorece resultados que originan acciones sostenibles. De igual modo, el análisis de los problemas carece de un enfoque de género adecuado por lo que esto contribuye a no tomar medidas para visualizar las brechas de género aún existentes.

La alternativa metodológica para el diagnóstico participativo con enfoque de género para la identificación de proyectos de desarrollo local que se propone, ha tenido en cuenta la participación de los actores locales, sociales, económicos y políticos, y trata el enfoque de género como eje transversal a todo el proceso. Se favorece, así, que las propuestas que se identifiquen sean viables, pertinentes, exitosas y sostenibles en el tiempo.

Por último, en el desarrollo de esta investigación han quedado algunas interrogantes que se apartan del campo de acción, pero que exhortan a generar otras investigaciones en torno al diagnóstico participativo para la identificación de proyectos locales; en general, se destacan: legitimidad de la primera versión de los instrumentos, racionalidad en el momento de aplicación de los instrumentos, para no agobiar a los aplicadores y los clientes.

Aunque los resultados derivados de la indagación de información objetiva y la interpretación de los datos favorecen científicamente la aproximación de la solución del problema en cuestión, este trabajo es susceptible de perfección, de incorporarle nuevas técnicas, etapas, modificaciones con mayor grado de contextualización.

## NOTAS

1 Encuestas (informantes clave de la comunidad), entrevistas (actores clave: autoridades locales, instituciones, trabajadores del MINAZ), observación participante (de la comunidad y de los talleres), dinámicas grupales (representantes de instituciones locales y miembros de la comunidad, trabajadores de la granja agropecuaria y delegación provincial del MINAZ), talleres participativos (representantes de instituciones locales y miembros de la comunidad, trabajadores de la granja agropecuaria y delegación provincial del MINAZ), análisis documental (documentos, estudios de planificación y datos estadísticos).

2 Basado en el trabajo de tesis "Alternativa metodológica para el diagnóstico participativo de proyectos de desarrollo local, realizado en la comunidad Cayo Mambí, municipio Frank País, Holguín."

3 Necesidad normativa: aquella que es definida por un grupo de expertos y se observa de forma subjetiva. Necesidad sentida: aquellas necesidades que percibe la comunidad, aunque no sean objetivamente visibles.

## Bibliografía

Albuquerque, F. (2003): "Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo." En: *Conferencia sobre Cooperación Local para el Desarrollo*. Donosita, Hegoa y Euskal Fundoa.

Albuquerque, F. (1996): *Desarrollo económico local y distribución del progreso. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Dirección de Políticas y Proyectos. Santiago de Chile, ILPES.

Balardi, J. y Dubois, A. (2002): *Conferencia sobre Cooperación Local para el Desarrollo*. Donosita, Hegoa y Euskal Fundoa.

Castillo, J. (1994): *Manual de desarrollo local*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.

CIE (1999): *Selección de lecturas sobre investigación acción participativa*. La Habana, CIE "Graciela Bustillos".

CIE (1999): *Selección de lecturas sobre trabajo comunitario*. La Habana, CIE "Graciela Bustillos".

CIEM (1999): *Informe sobre desarrollo humano y equidad en Cuba*. La Habana, CIEM.

Dávalos, R. (2003): "Comunidad, participación y descentralización. Una reflexión necesaria." En: *Desarrollo humano local*. La Habana, Universidad de La Habana.

Driggs, R. (2004): Tesis de Diplomado: propuestas para iniciativas de desarrollo económico en el municipio de Frank País en la provincia de Holguín, Holguín.

Emakunde (1997): *Manual para la integración de la perspectiva de género en el desarrollo local y regional*. Vitoria-Gasteiz, EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer.

Fals Borda, O. (1998): "El significado actual de la IAP." En: *Selección de lecturas sobre metodología de la educación popular*. La Habana, CIE "Graciela Bustillos".

Gómez, L. (2005). "Alternativa metodológica para el diagnóstico participativo de proyectos de desarrollo local." Tesis Diplomado, Universidad de Holguín.

Instituto de la Mujer (1995): *Carta para la igualdad de oportunidades de las mujeres en el ámbito rural*. Serie Documentos.

Marchioni, M. (1999): *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid, Ed. Popular.

Marchioni, M. (2000): *Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid, Ed. Popular.

Andión, D. y J. Cartelle. "La participación de las mujeres en el desarrollo." En: Marchioni, M. (2000): *Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid, Ed. Popular.

Martín, A. (1998): *Psicología comunitaria. Fundamentos y aplicaciones*. Madrid, Ed. Síntesis Psicología.

Montero, M. "La comunidad como objetivo y sujeto de acción social." En: Martín, A. (1998): *Psicología comunitaria. Fundamentos y aplicaciones*. Madrid, Ed. Síntesis Psicología.

Murguialday, C. (1999): "Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género." Bilbao, *Cuadernos Bakeaz*, Núm. 35, octubre.

UNDP, (1996) "Defining and Measuring Human Development." <http://www.knowledgeplanet.undp.org> (17/03/2005).

UNDP (1996) "The Human Development Paradigm." <http://www.knowledgeplanet.undp.org> (15/03/2005)

UNDP/UNOPS (2002): "Human Development Programmes at the Local Level." Report January 2002. Edinfodoc Project.



# 2

## MANUAL DE GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO

---

### Comisión Europea-*Europe Aid*

#### 1. Introducción

En 1992, la Comisión adoptó la “Gestión del Ciclo de Proyecto” (GCP), un conjunto de herramientas de diseño y de gestión de los proyectos, basadas en el método de análisis del Marco Lógico, ya utilizada ampliamente por muchos donantes, incluso de los Estados miembros y preconizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El presente manual constituye la actualización de la versión original de 1993 y presenta las principales características de la GCP.

El objetivo de la GCP era, y sigue siendo, una mejor gestión de las acciones --de todo tipo de proyectos y programas-- de cooperación exterior teniendo más en cuenta las cuestiones esenciales y las condiciones globales del diseño y de la ejecución de los proyectos y programas:

*1. Objetivos claros y realistas para los proyectos y programas:*

- distinguir de forma precisa los objetivos de los medios necesarios para alcanzarlos;
- definir de forma clara y realista el objetivo específico que siempre debe suponer beneficios sostenibles para el / los grupo(s) destinatario(s);
- identificar los riesgos y las hipótesis: factores externos susceptibles de influenciar de forma significativo el éxito del proyecto.

*2. Factores de “calidad” que garantizan los beneficios del proyecto a largo plazo:*

- la necesidad de establecer un marco racional de políticas, en particular políticas sectoriales, de las que el país beneficiario se apropie;

- la necesidad de elegir tecnologías apropiadas, al utilizar, por ejemplo, recursos que puedan ser renovados localmente;
- el respeto de los valores socioculturales de las personas y poblaciones implicadas;
- las capacidades de gestión de las instituciones, públicas y privadas, encargadas de la gestión de los proyectos;
- la sostenibilidad económica y financiera de la financiación del proyecto, y la durabilidad de los beneficios a más largo plazo;
- la consideración de las cuestiones transversales relacionadas con la protección del medio ambiente;
- el reconocimiento de las diferencias de género y la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres, que forman parte integrante de los objetivos políticos globales más amplios;

*3. Coherencia con y contribución a los “objetivos políticos más amplios” de los proyectos y programas:*

- La GCP está muy vinculada al marco más amplio de las acciones de cooperación exterior de la CE, cuyo *objetivo central es la reducción de la pobreza*, mientras que las áreas estratégicas con arreglo al Tratado de Maastrich son las siguientes:

- el *desarrollo sostenible*, especialmente fomentando un crecimiento equitativo, la inversión, el empleo, el desarrollo social y humano, y la protección del medio ambiente;
- la *integración en la economía mundial*, incluso mediante un apoyo a la cooperación e integración regionales;
- la lucha contra la pobreza;

-la democratización, los derechos humanos, el Estado de Derecho y, en caso necesario, la consecución de la paz y la prevención de conflictos.

- La GCP intenta tener en cuenta estos aspectos desde el principio del ciclo del proyecto, asegurándose de que los proyectos / programas sean conformes con y contribuyan a los “objetivos políticos más amplios” de la cooperación exterior de la CE.

Respecto al manual de 1993, el enfoque de la GCP se extendió para cubrir no sólo la perspectiva tradicional del proyecto, sino también los programas sectoriales a los que se aplica los principios de la GCP

A nivel operacional, la GCP tiende a mejoras mediante los *estudios* de factibilidad / de instrucción, el *monitoreo* y la *evaluación* así como mediante la *adopción de decisiones fundamentales* en las etapas claves de la preparación y la ejecución de los proyectos y programas. Supone la participación activa de las partes interesadas (grupos meta, beneficiarios, instituciones locales y personas encargadas de decidir) a lo largo del ciclo de proyecto o de programa.

Es decir, que la GCP es un conjunto de conceptos y tareas o técnicas relativamente sencillos. Se trata, por ejemplo, de:

- el concepto del ciclo del proyecto;
- el análisis de las partes interesadas;
- el “marco lógico” como instrumento de planificación;
- los factores claves de calidad;
- los calendarios de actividades y de recursos;
- los formatos de base coherentes y estandarizados de los documentos tipos.

El empleo de estos conceptos, instrumentos y documentos tipos a lo largo de la vida del proyecto a veces se

llama “enfoque integrado” de la gestión del ciclo del proyecto.

Como todos los conceptos y todas las herramientas, la *utilidad* de la GCP depende de la calidad de las informaciones disponibles (en particular, las que resulten de los beneficiarios y de los grupos destinatarios) y de la calidad de su aplicación.

## 2. El ciclo del proyecto

Los proyectos son planificados y ejecutados según una secuencia bien establecida, que empieza con una estrategia convenida, que supone la idea de una acción precisa, que luego se formula, se ejecuta y se evalúa para mejorar la estrategia y las intervenciones futuras.

En este manual, el término “proyecto” describe un proyecto --un grupo de actividades con vistas a alcanzar un objetivo específico en un tiempo dado-- y un “programa” como una serie de proyectos cuyos objetivos reunidos contribuyen al objetivo global común, a niveles sectorial, nacional e, incluso, multinacional.

### 2.1 Definiciones: las seis fases del ciclo del proyecto

*Programación:*

Definición de las orientaciones y principios generales de la cooperación entre la UE y un país. Basándose en el análisis de los problemas y potencialidades de un país, y teniendo en cuenta las prioridades locales y de la UE, las acciones llevadas a cabo por los demás donantes y las capacidades locales de la UE, se *determina la concentración sectorial y temática de la ayuda de la UE. Se destacan, de modo general, ciertas ideas de proyectos y programas.* De esta fase resulta un *Documento de Estrategia País* o *Marco de Estrategia País* (estos términos se utilizan como sinónimos).

*Identificación:*

En el ámbito del Documento de Estrategia País establecido, se analiza los problemas, las necesidades y los intereses de las partes interesadas. Se identifica y se examina las ideas de proyectos y las demás operaciones a profundizar eventualmente.

Se puede realizar estudios sectoriales, temáticos o de “prefactibilidad” de un proyecto *para identificar, seleccionar o examinar las ideas específicas, y definir cuáles son los estudios suplementarios posiblemente necesarios* para la formulación de una intervención. De esta fase resulta una decisión de estudiar con más detalle o no la(s) opción(es) elaborada(s).

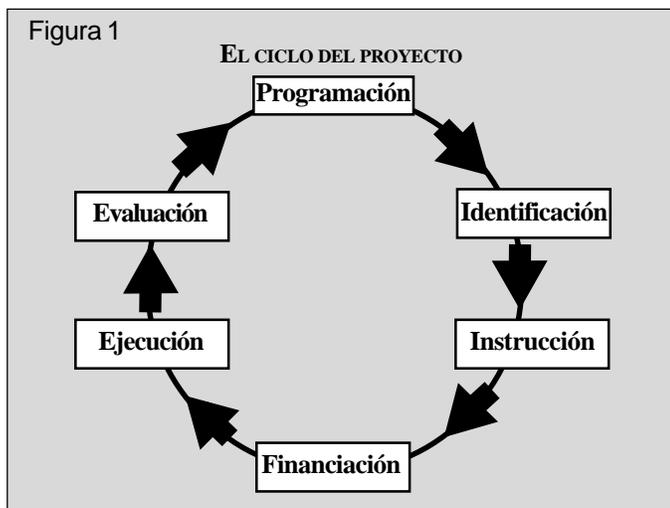
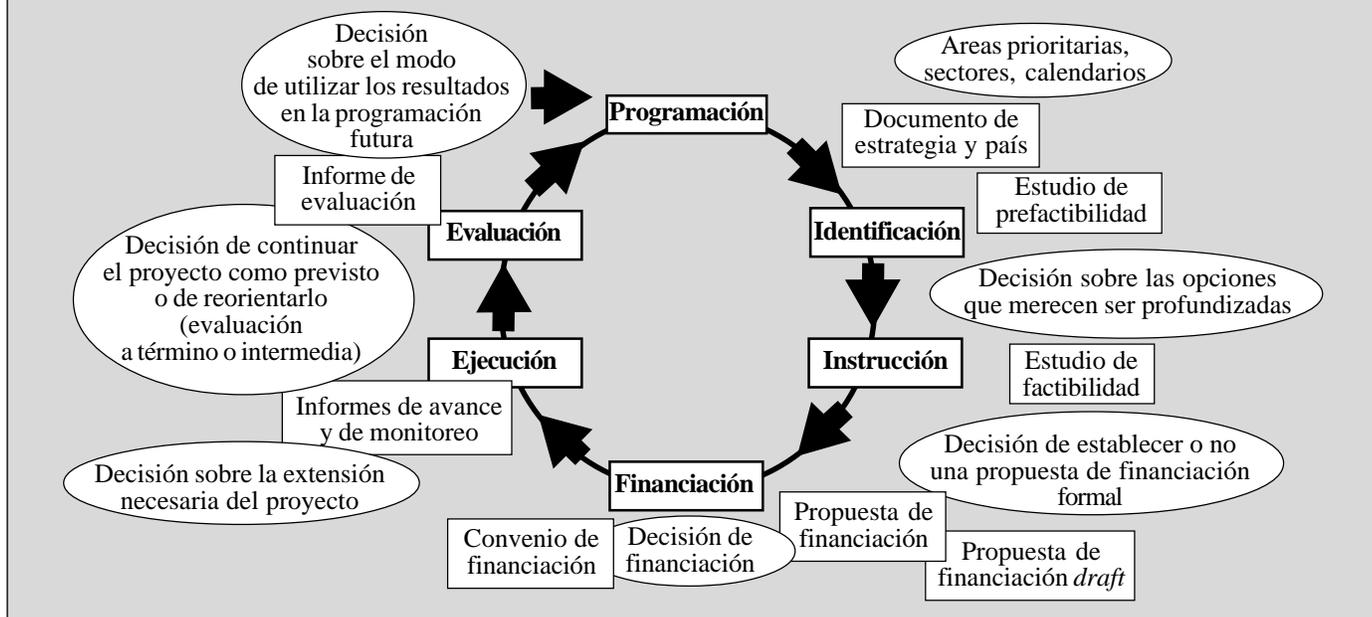


Figura 2

EL CICLO DEL PROYECTO. DOCUMENTOS PRINCIPALES Y DECISIONES CLAVE



**Instrucción:**

También se llama “diseño”, “preparación”, “formulación”, o “evaluación ex ante”.

Se examina todos los aspectos importantes de la idea del proyecto teniendo en cuenta las orientaciones del Documento de Estrategia País, los factores de calidad claves (véase Punto 7) y los puntos de vista de las partes interesadas principales. Los beneficiarios y las demás partes interesadas tendrían que participar de forma activa en la descripción detallada de la idea del proyecto. *La pertinencia de la idea de proyecto en cuanto a los problemas y su factibilidad suelen ser cuestiones claves para estudiar.* Durante esta fase, se tendría que elaborar planes de trabajo detallados, incluyendo un Marco Lógico (véase Punto 3) con indicadores de resultados e indicadores de impacto (véase Punto 5.1) y calendarios de actividades y de recursos (véase Punto 6). De allí resulta la decisión de proponer o no una financiación para el proyecto.

**Financiación:**

Se completa la propuesta de financiación. El comité interno o externo adecuado la examina. Se trata entonces de *financiar o no el proyecto*. La CE y el gobierno asociado u otra entidad firman un convenio formal que estipula los arreglos financieros esenciales de la ejecución.

**Ejecución:**

Los recursos convenidos son utilizados para alcanzar el objetivo específico (el/ los grupo(s) meta reciben los

beneficios previstos) y los objetivos globales. *Esta fase suele implicar contratos de estudios, de asistencia técnica, de servicios o de suministros.* Se monitorea el avance real del proyecto para que se pueda adaptar a los cambios contextuales. A finales de la ejecución, se decide extender o terminar el proyecto.

**Evaluación:**

La evaluación es “una función que consiste en la apreciación, cuanto más sistemática y objetiva, de un proyecto en curso o terminado, de un programa o de un conjunto de líneas de acción, su diseño, su ejecución y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad. Una evaluación tendría que proporcionar informaciones fiables y útiles que permitan integrar las enseñanzas de los mecanismos de adopción de decisiones, tanto de los países asociados, como de los donantes”. Se puede realizar una evaluación durante la ejecución (“evaluación a término medio o intermediaria”), al final de un proyecto (“evaluación final”), o después de su conclusión (“evaluación ex post”), para adaptar la orientación del proyecto o sacar enseñanzas para los proyectos futuros y la programación futura. *Según la evaluación, puede resultar una decisión de continuar, de rectificar o de acabar con el proyecto.* Deberán ser formuladas recomendaciones y conclusiones para integrar en la planificación y la ejecución de proyectos comparables en el futuro.

## 2.2 Principios mayores de la GCP

En la práctica, la duración y la importancia de cada fase varían según los proyectos. No obstante, la metodología permanece igual para todos los proyectos. Los principios esenciales de la GCP son los siguientes:

1. Aplicar el *Método del Marco Lógico* para analizar los problemas, y obtener una solución válida, por ejemplo, en el diseño de un proyecto.
2. Producir el o los *documentos clave de buena calidad* con respecto a cada fase para facilitar la adopción de decisiones estructuradas y fundamentadas.
3. Favorecer que se *consulte e implique a las principales partes interesadas* desde el principio.
4. Formular y focalizar el objetivo específico de forma precisa en los *beneficios sostenibles para el / los grupo(s) meta*.
5. Incorporar los mayores aspectos de calidad al diseño desde el principio.

La GCP aúna los principios de gestión de la ayuda, las herramientas y técnicas analíticas, y los aplica en el proceso estructurado de adopción de decisiones del ciclo del proyecto para fomentar que:

- los proyectos sean conformados y contribuyan a los objetivos *políticos más amplios de la CE*, como el respeto de los derechos humanos, la reducción de la pobreza y los temas transversales, como la igualdad entre mujeres y hombres, la protección del medio ambiente (pertinencia y compatibilidad respecto a las cuestiones más amplias);
- los proyectos sean pertinentes respecto a la *estrategia convenida* y a los problemas reales de los grupos meta / beneficiarios;
- los proyectos sean *factibles*; o sea, que los objetivos puedan ser alcanzados dentro de los límites impuestos por el entorno y las capacidades de los organismos encargados de la ejecución;
- los *beneficios* generados por los proyectos sean sostenibles.

## 2.3 Formato de base o estructura de los documentos de proyecto y programa

El “formato” de base sigue la lógica central del marco lógico (véase Punto 3). Hay que señalar que este formato refleja esencialmente los elementos utilizados durante la preparación de los proyectos. Sin embargo, para las fases de ejecución (informe de avance) o de evaluación, los formatos no cambian en lo fundamental.

## 2.4 Programas sectoriales

Durante los últimos años, fueron desplegados esfuerzos significativos para garantizar que los proyectos formaran parte de la política nacional de un país específico y que la coordinación entre y con los donantes mejorara. No obstante, dicha perspectiva no resulta necesaria, en particular, en los países con capacidades nacionales suficientes para elaborar y aplicar las políticas nacionales, y coordinar las actividades de los donantes. Esta situación hizo que la comunidad de donantes se comprometiera a apoyar los enfoques sectoriales (programas sectoriales).

El enfoque sectorial intenta extender la noción de impacto más allá del campo de acción de un solo donante. Sirve de marco del gasto público, no sólo para los recursos locales sino también para los recursos externos destinados al desarrollo y a la aplicación de una política equitativa, equilibrada y satisfactoria. En consecuencia, los donantes pasan del apoyo a actividades específicas a la cofinanciación de políticas con el país asociado y los demás donantes. El conjunto de estos esfuerzos se basa en los objetivos establecidos por el gobierno y en el ámbito de un programa coherente de gestión del gasto público. Desde este punto de vista, resulta obvio que se integrará cada vez más directamente la ayuda exterior en los planes gubernamentales y en el presupuesto nacional.

*Las tres características principales de los programas sectoriales son:*

1. Mediante un documento político y un marco estratégico sectoriales, el *gobierno compromete su responsabilidad* para elaborar políticas, prioridades y normas aplicables a cualquier actividad pública en un sector preciso, incluso, actividades que sean beneficiadas con una financiación exterior.
2. Cualquier *financiación significativa* destinada a un sector sostiene una política sectorial única y un programa de gasto público único bajo la dirección del gobierno (marco del gasto público y presupuesto anual).
3. Los *asociados adaptan enfoques comunes* dentro de un sector y de sus subsectores, y tienden a orientarse, si las condiciones son favorables, hacia una cofinanciación y un apoyo presupuestario.

Se puede comparar *el ciclo de un programa sectorial* al ciclo de un proyecto, con el Marco de Estrategia País como punto de partida:

1. Durante la fase de *programación*, el Marco de Estrategia País identifica los sectores que se benefician de un apoyo comunitario. En el proceso de diálogo entre el gobierno, los donantes y las demás partes interesadas a

## FORMATO DE LOS DOCUMENTOS DE PROYECTO

### 1. Resumen

**2. Contexto:** objetivos políticos más amplios de la CE y del gobierno asociado, y vínculos con el programa o con la estrategia nacional establecida por la CE, compromiso del gobierno asociado con respecto a los objetivos políticos más amplios de la CE, como el respeto a los derechos.

**3. Análisis sectorial y análisis de problemas,** incluso el análisis de partes interesadas.

**4. Descripción del proyecto / programa,** sus objetivos y su estrategia para alcanzar:

- Consideraciones de las enseñanzas, y vínculo con las actividades ejecutadas por los demás.
- Descripción de la intervención (objetivos globales, objetivo específico y estrategia para alcanzarlos, los resultados y las actividades, y los indicadores principales).

**5. Hipótesis, riesgos y flexibilidad**

**6. Modalidades de ejecución**

- Medios materiales y no materiales
- Procedimientos de organización y de ejecución
- Calendario de ejecución
- Estimación de costes y plan de financiación
- Condiciones especiales y medidas complementarias del gobierno /asociados
- Monitoreo y evaluación

**7. Factores de calidad**

- Participación de los beneficiarios y apropiación por los beneficiarios
- Política de apoyo
- Tecnología apropiada
- Aspectos socioculturales
- Igualdad entre mujeres y hombres
- Protección del medio ambiente
- Capacidades institucionales y de gestión
- Sostenibilidad económica y financiera

**Apéndice:** Marco lógico (marco lógico preliminar o marco completo, según la fase implicada).

niveles nacional y sectorial, se evalúa la *situación macroeconómica y presupuestaria, la calidad de la gestión de finanzas públicas, las cuestiones de buen gobierno, las políticas sectoriales* y la adecuación de los objetivos. También se controla si el marco de gasto y la coherencia entre los planes de trabajo anuales y los presupuestos anuales son apropiados. *De esta fase resulta un acuerdo sobre los sectores que apoyar.*

2. Durante la fase de *identificación* se efectúa la instrucción preliminar del programa sectorial. El gobierno y el donante consiguen un acuerdo global con respecto a la política y estrategia sectoriales (ya convenidas con los demás donantes). *De esta fase resulta un acuerdo sobre los sectores que apoyar.*

3. La fase de *instrucción* se centra en los detalles del diseño y el establecimiento de un acuerdo sobre *los principios que regulan la ejecución del programa*. Estos principios pueden implicar aspectos como la asignación equitativa de recursos entre las administraciones centrales y locales, la transparencia exigida del proceso presupuestario y del sistema contable, la ejecución de reformas administrativas e institucionales, etc. Se suele determinar los detalles de las prioridades del programa, de re-

formas e inversiones sectoriales con el gobierno y los otros donantes. De esta fase, resulta la decisión de someter o no el programa para una financiación. En cuanto al aspecto de *condicionalidad*, sólo un número limitado de condiciones previas estrictas tendrían que ser identificadas en el ámbito del enfoque sectorial, mientras que la ejecución a medio plazo debería suponer *condiciones basadas en la calidad de los progresos y en los productos*. Por consiguiente, se adaptará el valor de la financiación según el nivel de cumplimiento de los objetivos y de la cantidad de servicios rendidos a los beneficiarios.

4. Durante la fase de *financiación*, se adopta la decisión de financiar o no el programa.

5. Durante la fase de *ejecución*, se ejecuta el programa sectorial en el ámbito del programa de gasto público. Si se trata de una cofinanciación, el monitoreo de los gastos no se limita a la contribución de la CE, sino que engloba la financiación sectorial completa, incluso los fondos atribuidos por el gobierno y los demás donantes. Los indicadores de programas sectoriales suelen ser relacionados con los retos definidos a nivel internacional (OCDE / CAD - Objetivos internacionales para el desarrollo).

Figura 3

EL MARCO LÓGICO				
	Lógica de intervención	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivos globales				
Objetivos específicos				
Resultados				
Actividades		Medios	Costes	
				Condiciones previas

6. La fase de evaluación se focaliza en las recomendaciones y conclusiones relativas a los resultados del programa, y en las eventuales mejoras de la política y del programa sectoriales.

### 3. El marco lógico

#### 3.1 ¿Qué es el marco lógico?

El marco lógico es un instrumento desarrollado en los años 70 y utilizado desde entonces por diferentes organismos de cooperación internacional. Este método implica la estructuración de los resultados de un análisis que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa. Este ejercicio debe reflejar las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de objetivos, indicar cómo se puede verificar si se ha alcanzado los objetivos, y definir las hipótesis fuera del control del proyecto / programa que pueden influir en su éxito.

Los principales resultados de este proceso son resumidos en una matriz (“marco lógico”) que describe de forma lógica los aspectos más importantes de un proyecto / programa.

Existen vínculos estrechos entre el marco lógico y el formato de base de los documentos, en particular, a nivel de los títulos de los capítulos / apartados relativos a los objetivos globales y al objetivo específico, a los resultados, a las actividades, a las medias y costes, a las hipótesis y a los indicadores. El análisis crítico de factores de calidad permite mejorar la calidad del marco lógico. Se suele también llamar “factores de sostenibilidad” o “factores de viabilidad”.

Además de su importancia para el análisis y el diseño, el marco lógico también es útil para la ejecución y la evaluación de un proyecto / programa.

Asimismo, el marco lógico se utiliza en todas las fases del ciclo de proyecto: durante la fase de preparación (identificación), deberá desarrollarse ya el marco lógico, sin que pueda pretenderse completarlo totalmente. Será en las etapas siguientes cuando el marco lógico se complete progresivamente. En resumen, el marco lógico es el instrumento de gestión de cada fase del ciclo de proyecto y el “instrumento maestro” a partir del cual son elaborados

otros instrumentos (por ejemplo, el calendario de ejecución y el plan de monitoreo).

#### 3.2 Los límites del marco lógico

El marco lógico ayuda a las personas encargadas de la preparación y la ejecución de proyectos para estructurar y formular mejor sus pensamientos y para expresarse de forma clara y uniformizada. Si las políticas están mal diseñadas o si falta lógica, el marco lógico revelará las contradicciones, aunque no pueda, por sí solo, establecer mejores políticas.

El marco lógico es, principalmente, un instrumento para mejorar la planificación y la ejecución. Sin embargo, por muy bueno que sea un instrumento, no puede garantizar, por sí solo, resultados positivos. El éxito de un proyecto / programa depende de muchos factores, tal como la capacidad de organización del equipo o de los organismos encargados de la ejecución.

*La elaboración de un marco lógico no debe ser un ejercicio formal que parta del principio de calco. Cada marco lógico debe ser el producto de un profundo análisis y de un proceso participativo de planificación cuya calidad dependerá de varios factores, o sea:*

- de las informaciones disponibles
- de la capacidad del equipo de planificación
- de la consulta adecuada de las partes interesadas, con una representación equilibrada de intereses de cada una de ellas, incluyendo a mujeres y hombres
- de la consideración cuidadosa de las enseñanzas de la experiencia

El marco lógico es un *instrumento dinámico* que necesita ser evaluado con frecuencia y revisado durante la ejecución de un proyecto en función de la evolución de la situación.

### 3.3 El enfoque del marco lógico: dos etapas

La elaboración de un marco lógico se divide en dos etapas, que vienen desarrollándose poco a poco en las fases de identificación y de instrucción del ciclo de proyecto:

1. La *etapa de análisis*, en la que se analiza la situación existente para crear una visión de la “situación deseada” y seleccionar las estrategias que serán aplicadas para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos / programas son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta / beneficiarios, incluyendo a mujeres y hombres, y responder a sus necesidades e intereses. Existen cuatro tipos de análisis para realizar:

- el análisis de las partes interesadas
- el análisis de los problemas (imagen de la realidad)
- el análisis de los objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor)
- el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa)

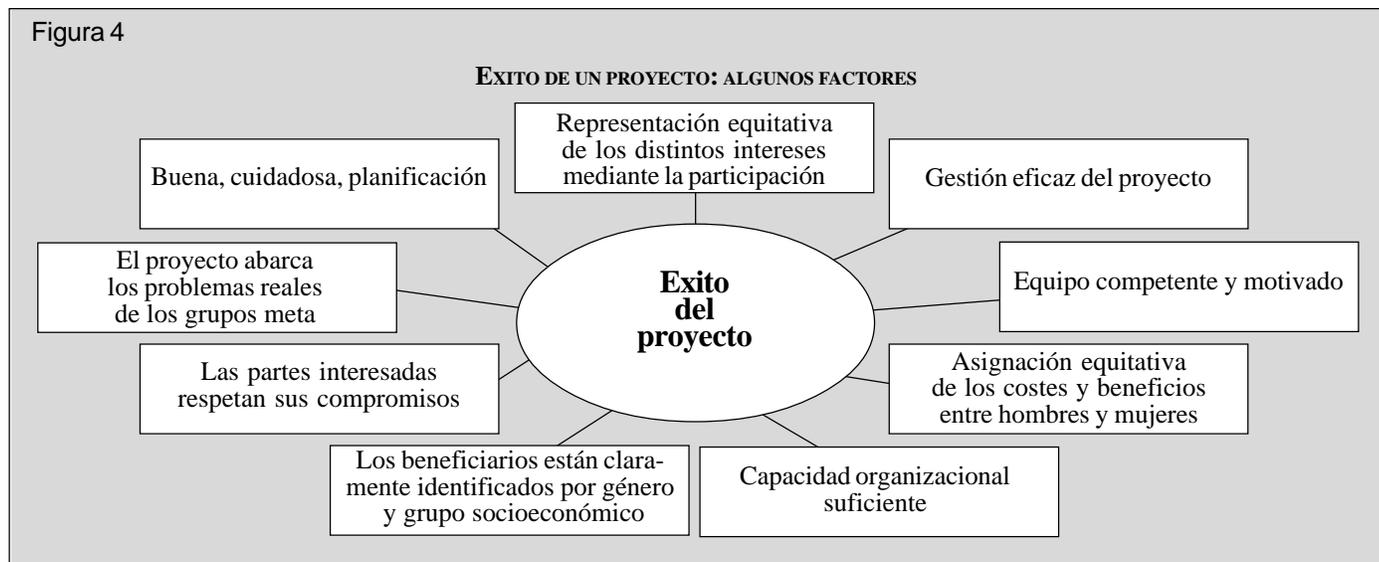
2. La *etapa de planificación*, en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta etapa se elabora el marco lógico. Las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo (véase el Punto 6 relativo a la descripción de los calendarios de actividades y de los recursos).

### 3.4 Los cuatro tipos de análisis

#### 3.4.1 Análisis de partes interesadas

Una parte interesada puede ser cualquier individuo, grupo de personas, institución o empresa / firma susceptible de tener un vínculo con un proyecto / programa dado. Para optimizar los beneficios sociales e institucionales del proyecto / programa y limitar estos impactos negativos, el análisis de las partes interesadas permite identificar cualquier parte susceptible de ser afectada (positiva o negativamente) por el proyecto y el modo en el que es / son afectada(s). Se insiste en que el análisis de las partes interesadas se efectúe al inicio de las fases de identificación y de instrucción de un proyecto / programa.

En todas las sociedades, existen diferencias entre los papeles y las responsabilidades de las mujeres y de los hombres, en cuanto a su acceso a los recursos, al control de dichos recursos y a su participación en la adopción de decisiones. Las mujeres y los hombres no tienen un acceso equitativo a los servicios (por ejemplo, medios de transporte, salud, educación) y a las oportunidades de la vida económica, social y política. Las desigualdades entre mujeres y hombres impiden el crecimiento económico y pesan sobre el desarrollo. El no tener en cuenta los aspectos de género adecuadamente, puede comprometer la eficiencia y la sostenibilidad de los proyectos y programas, incluso, puede acentuar las desigualdades existentes. Resulta vital analizar las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres, e integrarlas en la intervención, sus objetivos, sus estrategias y la asignación de recursos. El análisis de las partes interesadas debe identificar sistemáticamente todas las *diferencias entre hombres y mujeres*, los intereses, los problemas y los potenciales específicos de las mujeres y de los hombres dentro de las partes interesadas.



De modo ideal, se debería diseñar un proyecto / programa en el ámbito de un taller participativo de planificación que reúna a los representantes de las principales partes interesadas, con una representación equilibrada de los intereses de las mujeres y de los hombres. Al revisar el marco lógico a lo largo de la vida de un proyecto, también se necesita examinar el análisis inicial de las partes interesadas. El análisis de las partes interesadas y el análisis de los problemas suelen tener vínculos estrechos: sin los puntos de vista de las distintas partes interesadas sobre un problema y su naturaleza, y sobre sus necesidades, no pueden emerger soluciones alternativas.

### 3.4.2 Análisis de problemas

El análisis de los problemas identifica los aspectos negativos de una situación existente. Permite establecer las *relaciones* causa-efecto entre los problemas existentes. Este procedimiento se divide en tres etapas:

1. Definir con precisión el marco y el tema del análisis.
2. Identificar los problemas mayores de los grupos meta y de los beneficiarios (¿Cuál es el problema? o ¿Cuáles son los problemas?).
3. Visualizar los problemas en un diagrama, llamado “árbol de problemas” o “jerarquía de problemas” para establecer las relaciones causa-efecto.

El análisis se presenta en forma de diagrama, en el cual, por un problema dado, los efectos son ubicados en la parte superior y sus causas, en la inferior. Con este análisis se pretende identificar los obstáculos reales que las partes interesadas consideran como prioritarios e intentan vencer.

En cuanto se haya completado el marco lógico, el árbol de problemas da una imagen completa de una *situación negativa existente*.

El diagrama resulta más valioso cuando se efectúa en forma de taller en el que participan las partes interesadas (que conocen la problemática) y animado por una persona (el animador) que domina el método y la dinámica del grupo. Este procedimiento puede combinarse con otros, como estudios técnicos, económicos y sociales cuyos resultados pueden añadirse al análisis efectuado por el grupo.

### 3.4.3 Análisis de objetivos

El análisis de los objetivos es un procedimiento metodológico que permite:

- describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas, con la participación de las partes interesadas;

- verificar la jerarquía de los objetivos;
- visualizar en un diagrama las relaciones medio-fin.

Los “estados negativos” del árbol de los problemas se convierten en soluciones, expresadas en forma de “estados positivos”. Por ejemplo, “la producción agrícola es baja” se convierte en “la producción agrícola es mejorada”. De hecho, todos esos estados positivos son *objetivos* y son presentados en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

En el diagrama suelen aparecer algunos objetivos que no pueden ser alcanzados mediante el proyecto previsto. Estos objetivos deben formar parte de otros proyectos. Por otro lado, algunos objetivos podrían resultar poco realistas, por lo que sería necesario encontrar otras soluciones al problema planteado, o bien renunciar a encontrar una alternativa.

### 3.4.4 Análisis de estrategias

Este análisis consiste en la selección de la (o las) estrategia(s) que se aplicará(n) para alcanzar los objetivos deseados. Durante el análisis de estrategias, conviene determinar los objetivos DENTRO del proyecto y de los objetivos que quedarán FUERA del proyecto. También se necesita definir el objetivo específico y los objetivos globales del proyecto. Este análisis requiere:

- criterios precisos que permitan elegir las estrategias;
- la identificación de las distintas estrategias posibles para alcanzar los objetivos;
- la selección de la estrategia aplicable al proyecto.

En la jerarquía de los objetivos, se llaman estrategias los distintos “grupos” de objetivos de la misma naturaleza. Conviene elegir la (o las) estrategia(s) de la intervención futura. Se selecciona la estrategia más pertinente y factible a partir de ciertos criterios. Algunos ejemplos de criterios serían: las prioridades de las partes interesadas (incluyendo a mujeres y hombres), la probabilidad de éxito, el presupuesto disponible, la pertinencia de la estrategia, el período que debe cubrir, la contribución del proyecto a la reducción de las desigualdades, incluso las desigualdades entre mujeres y hombres, etc.

Según la extensión y la cantidad de trabajo implicadas, la(s) estrategia(s) escogida(s) podría(n) traducirse en una intervención del tamaño de un proyecto, o un programa compuesto de varios proyectos.

### 3.5 Etapa de planificación

#### 3.5.1 Elaboración del marco lógico

El marco lógico se presenta en forma de matriz. Esta matriz permite estructurar el contenido de un proyecto / programa de forma completa y comprensible para todos. Consta de 4 columnas y 4 filas:

- la *lógica vertical* determina lo que el proyecto pretende realizar, aclara las relaciones de causalidad y especifica las hipótesis e incertidumbres importantes que escapen a la gestión del proyecto.
- la *lógica horizontal* se refiere a la medición de los efectos del proyecto, y de los recursos movilizados mediante la especificación de los indicadores clave, y de las fuentes donde pueden ser encontrados los indicadores.

#### 3.5.2 Primera columna: la lógica de intervención

La primera columna del marco lógico se titula “lógica de intervención”. Indica la estrategia de base subyacente al proyecto:

- las actividades y los medios (insumos, materiales y no materiales) necesarios (segunda columna, fila 4);
- al ejecutar las actividades, se alcanza los resultados;
- el conjunto de los resultados conduce a la realización del objetivo específico;
- el objetivo específico contribuye a los objetivos globales.

Los resultados, el objetivo específico y los objetivos globales suelen llamarse “objetivos”. Existen cuatro niveles de objetivos:

1. Los *objetivos globales* de un proyecto / programa explican la importancia del proyecto para la socie-

dad, en términos de beneficios a más largo plazo para los beneficiarios finales y los beneficios más amplios para los demás grupos. Facilitan la conformidad del programa con las políticas regionales / sectoriales del gobierno, de las organizaciones implicadas y de la CE, y con los objetivos políticos más amplios de la cooperación comunitaria. El proyecto no puede por sí mismo alcanzar los objetivos globales. Sólo puede aportar su contribución. Los otros programas y proyectos también deberán contribuir a dichos objetivos.

2. El *objetivo específico* es el objetivo a alcanzar durante la ejecución del proyecto, susceptible de continuar después del proyecto. El objetivo específico tendría que responder al problema central y definirse en términos de *beneficios sostenibles para los grupos meta*. Debe incluir beneficios equitativos para las mujeres y los hombres. *Sólo debe haber un objetivo específico por proyecto*. Un proyecto puede resultar muy complejo y plantear problemas de gestión si implica más de un objetivo específico. Con varios objetivos específicos pueden emerger objetivos imprecisos y conflictivos. Por consiguiente, el aclarar e identificar precisamente lo que determinará el éxito de un proyecto, constituyen una etapa crítica del diseño de proyectos.

3. Los *resultados* son los “productos” de las actividades ejecutadas, que, en su conjunto, suponen la realización del objetivo específico, es decir, el momento en el que los grupos meta empiecen a cobrar los beneficios sostenibles.

4. Las *actividades* - acciones (medios) que el proyecto deberá realizar para obtener resultados. Resumen lo que el proyecto ejecutará.

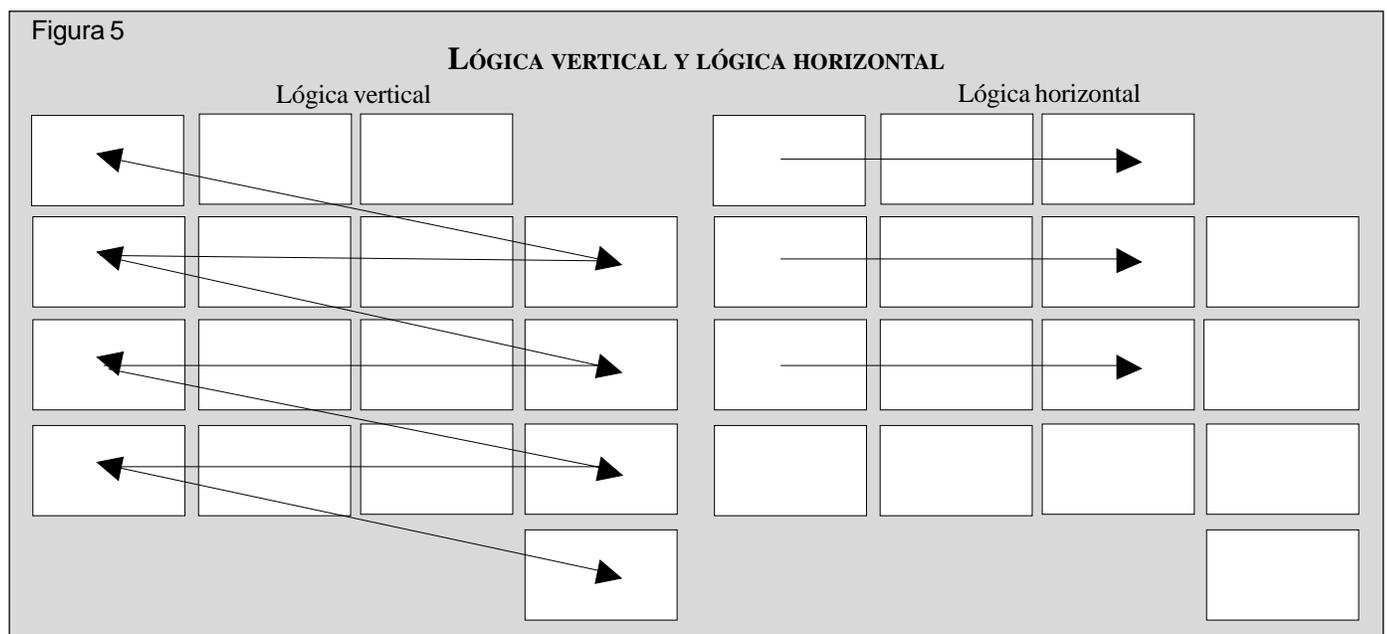


Figura 6



### 3.5.3 Segunda columna: los indicadores objetivamente verificables

Los indicadores describen los objetivos del proyecto en términos de cantidad, de calidad, de grupo(s) meta, de tiempo y de localización. Un buen indicador debe ser: *específico*: medir lo que supone medir --*mensurable* y *disponible* a cambio de un coste razonable--; *pertinente* respecto a un objetivo preciso y cubrirlo (tener una indicación de *tiempo*).

Se trata de las descripciones operativas

- de los objetivos globales
- del objetivo específico
- de los resultados

Los medios (insumos) materiales y no materiales necesarios para cumplir las actividades planificadas deben aparecer en la fila más baja de la segunda columna. No figuran indicadores de actividades en el marco lógico. Esta casilla debería indicar la estimación de los recursos necesarios. Las actividades están vinculadas a los distintos resultados. Los indicadores de actividades suelen ser determinados al establecer el calendario de las actividades, que describe las actividades de forma detallada.

### 3.5.4 Tercera columna: las fuentes de verificación

Las fuentes de verificación indican dónde y en que forma se puede encontrar las informaciones con respecto a la realización de los objetivos globales, del objetivo específico y de los resultados (mediante indicadores objetivamente verificables).

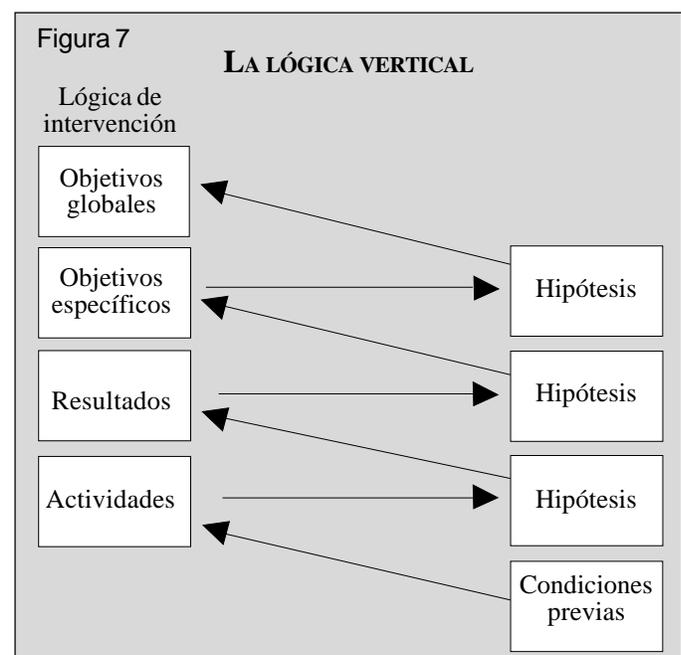
Los costes y las fuentes de financiación (CE, gobierno, etc.) deben aparecer en la línea más baja de la tercera columna.

### 3.5.5 Cuarta columna: las hipótesis

De la etapa de análisis, resulta evidente que el pro-

yecto por sí mismo no puede alcanzar todos los objetivos identificados en el árbol de objetivos. Una vez que se haya elegido la estrategia, sólo queda por identificar los objetivos no incluidos en la lógica de intervención y los demás factores externos, que influyen en la ejecución del proyecto y su sostenibilidad a largo plazo, pero que escapan a su control. Estas condiciones deben cumplirse para favorecer el éxito del proyecto. Se consideran como hipótesis y figuran en la cuarta columna del marco lógico. Las hipótesis sirven de respuesta a la pregunta siguiente: “¿Cuáles son los factores externos que el proyecto no controla y que son susceptibles de obstaculizar la ejecución del proyecto y su sostenibilidad a largo plazo?”

La lógica vertical del marco lógico, o sea, el vínculo entre la columna 1 y la columna 4, funciona según la cronología siguiente:



- Si se cumple las condiciones previas, las actividades arrancarán;
- Si se ejecuta las actividades y se concretiza las hipótesis en este nivel, se alcanzará los resultados;
- Si se alcanza los resultados y se concretiza las hipótesis en este nivel, se alcanzará el objetivo específico;
- Si se alcanza el objetivo específico y se concretiza las hipótesis en este nivel, el proyecto contribuye a la realización de los objetivos globales.

### 3.5.6 ¿Cómo proceder para definir la lógica de intervención?

Una vez que las partes interesadas determinan el objetivo específico, *los objetivos que formarán parte del proyecto se trasladan del árbol de objetivos al marco lógico*. Los objetivos elegidos para el proyecto se colocan en la primera columna del marco lógico. Existen cuatro niveles de objetivos. En esta fase, es importante garantizar que los niveles de objetivos sean correctos.

### 3.5.7 ¿Cómo proceder para definir las hipótesis?

Un proyecto está expuesto a factores múltiples. Algunos de estos factores serán críticos para el éxito del proyecto mientras que otros serán de menor importancia. La probabilidad y la importancia de las condiciones externas deben ser analizadas. El esquema siguiente permite evaluar más fácilmente el grado de importancia de las hipótesis. Una vez definidas las hipótesis, se expresan en términos de situación deseada. De esta forma, pueden ser verificadas y evaluadas. Estos factores externos, a continuación, se transponen al nivel apropiado del marco lógico.

## 4. Los factores de calidad

Un proyecto/programa es sostenible cuando puede proporcionar a los grupos meta beneficios durante un largo período una vez terminada la ayuda exterior. Se observó en el pasado que muchos proyectos no consiguieron producir beneficios sostenibles porque no se tuvo suficientemente en cuenta una serie de factores críticos

### Recuadro 2

#### ¿CÓMO PROCEDER PARA DEFINIR LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN?

##### 1. Identificar el objetivo específico

Elegir en la jerarquía de los objetivos el objetivo que describe beneficios sostenibles para los grupos meta, incluyendo a mujeres y hombres. Por eso, conviene recorrer los objetivos de abajo hacia arriba. Al subir hacia la cúspide del árbol, los objetivos que implican beneficios sostenibles pueden ser definidos con mayor facilidad.

##### 2. Definir los objetivos globales

Elegir uno o más objetivos situados en los niveles más altos de la jerarquía que describe / describen los beneficios a largo plazo para la sociedad o el sector, al cual / a los cuales el proyecto contribuirá.

##### 3. Definir los resultados

- Elegir en el árbol los objetivos que —según la lógica “medio-fin”— conducen a la realización del objetivo específico y son, por lo tanto, resultados.

- Añadir otros resultados propicios a la realización del objetivo específico. Se puede definir estos resultados después de un análisis suplementario de las potencialidades y riesgos en la situación dada.

##### 4. Definir las actividades

- Elegir en el árbol los objetivos que —según la lógica “medio-fin”— producen los resultados y traducirlos en actividades. Las actividades se formulan en el infinitivo; por ejemplo, “organizar sesiones de formación”, “coordinarse con las partes interesadas principales”, etc.

- Añadir otras actividades definidas después de un análisis suplementario de las potencialidades y riesgos en la situación dada; por ejemplo, mediante estudios adicionales, debates con las partes interesadas (por ejemplo, en un taller de planificación), teniendo en cuenta los intereses específicos de los grupos con menor representación.

##### 5. Las relaciones “medio-fin” son examinadas de nuevo.

Puede añadirse los resultados y actividades adicionales, tal como se indica a continuación en las casillas con asterisco.

##### Observaciones

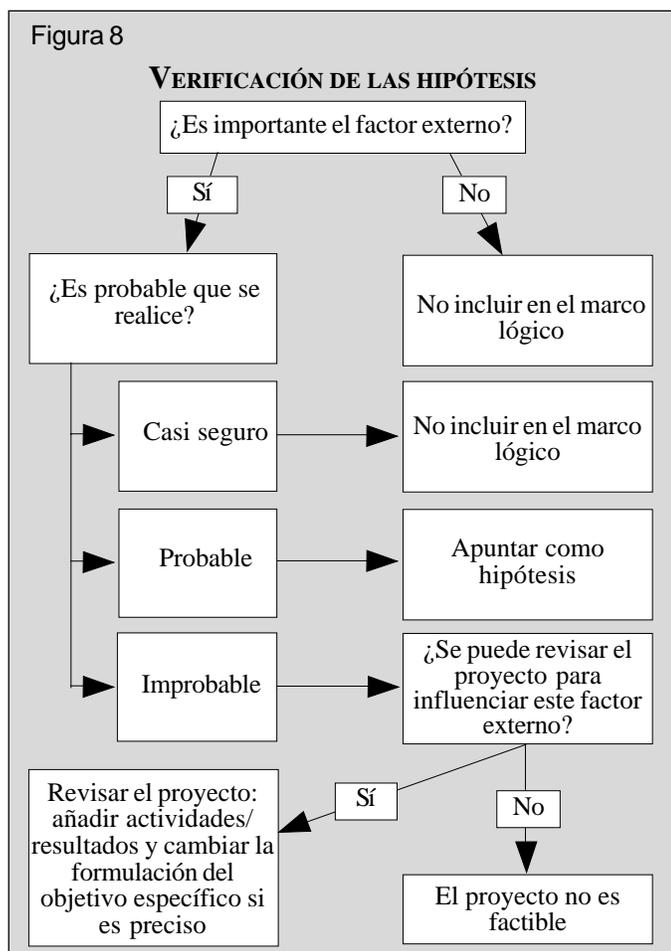
- Integrar únicamente las actividades principales en el marco lógico
- Conectar las actividades con los resultados numerándolos (Actividad 1.1 se conecta con el Resultado 1; Actividad 4.3 se conecta con el Resultado 4). Este sistema permite mantener las relaciones “medio-fin”.

de éxito. La calidad es un principio que debe estar presente durante todo el ciclo de proyecto, desde la planificación.

### 4.1. ¿Cuáles son los factores de calidad?

En este caso, el término “calidad” sustituye al término “sostenibilidad” utilizado por el CAD para hacer hincapié en el hecho de que la calidad es un principio que interviene desde el inicio del diseño de un proyecto / programa mientras que la “sostenibilidad” puede ser aparente o no después de la vida del proyecto / programa.

La experiencia pone de manifiesto que la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios del proyecto depende de los factores que figuran a continuación:



1. *Apropiación por los beneficiarios*: en qué medida los grupos meta y beneficiarios del proyecto / programa (incluyendo a mujeres y hombres) participan en su diseño y son implicados de modo que el proyecto obtenga su apoyo y sea sostenible una vez terminada la financiación de la CE.

2. *Política de apoyo*: la calidad de la política sectorial en vigor, y en qué medida el gobierno asociado demuestra su apoyo para la continuación de los servicios del proyecto más allá del período de la financiación por parte del / de los donante(s).

3. *Tecnologías apropiadas*: se trata de facilitar que las tecnologías utilizadas por el proyecto puedan seguir funcionando a largo plazo (por ejemplo, la disponibilidad de los repuestos, reglamentación suficiente en materia de seguridad, las capacidades locales de las mujeres y de los hombres en términos de funcionamiento y de mantenimiento).

4. *Aspectos socioculturales*: se intenta averiguar cómo el proyecto tendrá en cuenta las normas y actitudes socioculturales locales, y cuáles son las medidas establecidas para que los grupos meta puedan acceder de forma apropiada a los servicios y beneficios que se derivan del proyecto durante y después de su ejecución.

5. *Igualdad entre mujeres y hombres*: se intenta averiguar cómo el proyecto tendrá en cuenta las necesidades y los intereses específicos de las mujeres y de los hombres, cómo permitirá a las mujeres y a los hombres acceder de forma sostenible y equitativa a los servicios e infraestructuras establecidas por el proyecto, y cómo contribuirá a reducir las desigualdades entre mujeres y hombres a largo plazo.

6. *Protección del medio ambiente*: en qué medida el proyecto preserva o perjudica el medio ambiente y, por lo tanto, favorece u obstaculiza la realización de los beneficios a largo plazo.

7. *Capacidades institucionales y de gestión*: la capacidad y el compromiso de los organismos encargados de la ejecución del proyecto / programa, y de seguir prestando los servicios más allá del período de la financiación por el / los donante(s).

8. *Sostenibilidad económica y financiera*: la medida en que las ventajas adicionales del proyecto / programa superan los costes, y el proyecto representa una inversión sostenible en el largo plazo.

El contenido y la importancia relativa de estos factores dependerán del contexto y de las características del proyecto / programa. El diseño del proyecto puede cambiar con la consideración de estos factores.

#### 4.2. ¿Cómo favorecer la calidad?

Después del establecimiento de la lógica de intervención (primera columna) y las hipótesis (cuarta columna), sigue la preparación del marco lógico, pasando revista a una serie de preguntas relativas a la calidad del proyecto / programa.

### 5. La finalización del marco lógico

#### 5.1. ¿Cómo identificar los indicadores objetivamente verificables (IOV) y las fuentes de verificación (FVD)?

*Los indicadores objetivamente verificables* son las descripciones operativas (cantidad, calidad, grupo(s) meta, tiempo y localización) de los objetivos de un proyecto. La formulación de los IOV especifica los objetivos. Los IOV sirven de base al sistema de monitoreo del proyecto. Su medición debe ser fiable a un coste aceptable.

*Las fuentes de verificación* son los documentos e informes en los que se puede encontrar las informaciones necesarias para formular los IOV.

Un buen indicador debe ser:

Recuadro 3

**PREGUNTAS ESENCIALES PARA FAVORECER LA CALIDAD**

1. <i>Apropiación por los beneficiarios</i>	¿Cómo se comprueba el apoyo de todos los grupos meta, incluyendo a mujeres y hombres, al proyecto? ¿Cómo se lo / los implicará / consultará activamente en la preparación y la ejecución del proyecto? ¿Hasta qué punto están de acuerdo con los objetivos del proyecto y se comprometen a alcanzarlos?
2. <i>Política de apoyo</i>	¿Estableció el gobierno una política sectorial apropiada y completa? ¿Cómo se comprueba que las autoridades responsables facilitarán el apoyo suficiente para instaurar las políticas de apoyo y la asignación de los recursos (humanos, financieros, materiales) necesarios durante y después de la ejecución?
3. <i>Tecnologías apropiadas</i>	¿Cómo se comprueba que las tecnologías elegidas pueden utilizarse a costes razonables, en las condiciones locales y con las capacidades locales, durante y después de la ejecución?
4. <i>Aspectos socioculturales</i>	¿El proyecto tiene en cuenta las normas y actitudes locales, incluso las de las poblaciones autóctonas? ¿El proyecto favorece una distribución más equitativa del acceso y los beneficios?
5. <i>Igualdad entre mujeres y hombres</i>	¿Se adoptó las medidas suficientes para garantizar que el proyecto responda a las necesidades e intereses de las mujeres y hombres y permitiera el acceso sostenible y equitativo de las mujeres y los hombres a los servicios e infraestructuras y, por lo tanto, contribuyera a reducir las desigualdades a largo plazo?
6. <i>Protección del medio ambiente</i>	¿Se identificó de forma adecuada los efectos negativos sobre el medio ambiente que resultan de la utilización de las infraestructuras y de los servicios del proyecto? ¿Se adoptó algunas medidas para reducir los posibles efectos perjudiciales durante y después de la ejecución del proyecto?
7. <i>Capacidades institucionales</i>	¿Cómo se comprueba que las autoridades de ejecución que se encargan eficazmente de la gestión del proyecto dispongan de las capacidades y recursos (humanos y financieros) necesarios, y puedan suministrar los servicios a largo plazo? Si las capacidades son insuficientes, ¿cuáles son las medidas previstas para desarrollarlas durante la ejecución?
8. <i>Sostenibilidad financiera y económica</i>	¿Cómo se comprueba que los beneficios del proyecto justifican los costes implicados, y que el proyecto constituye el medio más sostenible en respuesta a las necesidades de los grupos meta, mujeres y hombres?

- específico: medir lo que se supone medir
- mensurable
- disponible a un coste aceptable
- pertinente con respecto al objetivo implicado
- y tener una indicación de tiempo

Los indicadores a nivel de los resultados no deberían resumir lo que se indica a nivel de las actividades, sino que deberían describir las consecuencias. Se suele utilizar *varios indicadores para un solo objetivo*. La combinación de indicadores permite obtener informaciones fiables relativas a la realización de los objetivos. Más vale no incluir demasiados indicadores.

*Los IOV deberían ser definidas durante la identificación y la instrucción, aunque, muy a menudo, son detallados durante la ejecución*, una vez que las informaciones más precisas sean disponibles y las necesidades del monitoreo se manifiesten. Conviene garantizar especialmente que los IOV relativos al objetivo específi-

co del proyecto --el “centro de gravedad” del proyecto-- cubran efectivamente el concepto de “beneficios sostenibles para el / los grupo(s) meta”.

Las fuentes de verificación deben ser precisadas paralelamente con la formulación de los indicadores. Deberían especificar los puntos siguientes:

- *el formato* de presentación de las informaciones (por ejemplo, informes intermedios, cuentas del proyecto, registros del proyecto, estadísticas oficiales, etc.);
- *quién* debería proporcionar las informaciones;
- *la regularidad* con la que las fuentes deberían ser proporcionadas (por ejemplo, mensualmente, trimestralmente, anualmente, etc.).

Las fuentes de verificación exteriores al proyecto deben ser evaluadas en términos de accesibilidad, fiabilidad y pertinencia. El trabajo y los costes que implica la compilación de las informaciones que el proyecto debe producir y los medios adecuados disponibles deberían también ser considerados. Suele existir un vínculo di-

Recuadro 4

**EJEMPLO DE INDICADORES**

<i>Objetivo:</i>	Acceso mejorado hacia mercados rurales/regionales
<i>Elegir el indicador:</i>	Duración media del trayecto hacia el mercado más cercano
<i>Definir los retos:</i>	
<i>Definir la calidad:</i>	Durante la estación lluviosa
<i>Determinar el grupo meta:</i>	Para todos los viajeros, mujeres y hombres, con un vehículo privado
<i>Definir la localización:</i>	En la región de Macondo
<i>Dar una Indicación de tiempo (plazo):</i>	Cinco años después del arranque del proyecto

recto entre la complejidad de la fuente de verificación (es decir, el grado de facilidad de recogida y análisis de los datos) y sus costes. Si un IOV resulta demasiado costoso o complicado de acceso, debería ser sustituido por un IOV más sencillo, menos costoso y muchas veces indirecto (“proxy”). Por ejemplo, en vez de realizar una investigación detallada sobre las rentas de los hogares de agricultores, resultaría más oportuno examinar los cambios en los gastos de los hogares, a partir de las ventas realizadas por los proveedores en el ámbito veterinario y por las farmacias, o las ventas de utensilios o bienes domésticos (ropa, hornos, ahorro de energía, etc.).

**5.2 ¿Cómo identificar los medios y los costes?**

Las casillas “Medios” y “Costes” sustituyen a los IOV y las FDV a nivel de las actividades. No se especifican con respecto a las actividades en el marco lógico. No obstante, pueden ser identificadas durante la preparación del calendario de las actividades.

Los medios *son recursos materiales y no materiales* (“insumos”) que son necesarios para ejecutar las acti-

vidades planificadas y para administrar el proyecto. Se destaca

- los recursos humanos
- los recursos materiales.

Los costes son la traducción en términos financieros de todos los recursos (medios) identificados. Deberán presentarse en un formato estandarizado que indicará la contribución de la CE, del gobierno y de cualquier otra parte, como los grupos meta y beneficiarios. Se necesita que las actividades sean suficientemente elaboradas para estimar los medios materiales y no materiales necesarios, incluso los medios y costes necesarios para las actividades de gestión. Los costes generados por la recogida de los datos relativos a los IOV deben ser examinados con mucha atención. Esta estimación debe completarse al final de la fase de *instrucción*.

**5.3. Verificación final de la calidad**

Una vez determinados los medios y los costes, el marco lógico está completo. Es necesario revisarlo por última vez para verificar si:

- la lógica vertical es completa y correcta;

Cuadro 1

**EJEMPLO DE CALENDARIO DE RECURSOS**

**Proyecto:** *Establecimiento de una unidad de planificación*

Actividades / insumos	Unidad	Cantidad por período planificado				Coste unitario	FF <sup>1</sup>	Códigos /coste		Costes por período planificado				Proy total	CAR <sup>4</sup>
		1 Tr	2 Tr	3 Tr	4 Tr			Don <sup>2</sup>	Gob <sup>3</sup>	1 Tr	2Tr	3 Tr	4Tr		
1.1 Establecer una unidad de planificación															
-Equipo															
ordenadores	no.	2	2			1000	3,4	A/13	2000	2000				4000	
modem/fax	no.	1				500	3,4	A/13	500					500	
muebles de oficina	fijo	1				3000	3,4	A/13	3000					3000	
-Salarios/dietas															
homólogos	pm	4	4	4	4	200	5,2	B/21	800	800	800	800	3200	3200	
personal	pm	2	3	3	3	100	5,2	B/21	200	300	300	300	1100	1100	
-Etc.															
<b>1 Fuente de financiación</b>		<b>3 Gobierno</b>													
<b>2 Donante</b>		<b>4 Costes anuales ordinarios</b>													

- los indicadores y fuentes de verificación son accesibles y fiables;
- las condiciones previas son realistas;
- las hipótesis son realistas y completas;
- los riesgos son aceptables;
- la probabilidad de éxito es suficiente;
- los factores de calidad han sido considerados y, en este caso, traducidos en actividades, resultados o hipótesis;
- los beneficios justifican los costes;
- otros estudios son necesarios.

Esta verificación debería realizarse una primera vez después de un taller de planificación durante la *instrucción*. No obstante, independientemente de tal ejercicio, la verificación puede ser efectuada por personas que no hayan participado en el establecimiento del marco lógico; más concretamente, por funcionarios de la CE y países asociados. A continuación, encontrarán los ejemplos de marco lógico completo respectivos al programa del sector transportes y al proyecto de carreteras secundarias.

## 6. El marco lógico como inicio para elaborar el calendario de actividades y el calendario de recursos

El marco lógico de un proyecto suele describir las actividades que, globalmente, deben ser ejecutadas. Una vez el marco lógico está completo, generalmente en la fase de *instrucción*, se puede añadir los detalles operativos.

El calendario de actividades es una herramienta metodológica que presenta las actividades del proyecto y que identifica su secuencia lógica, así como su interdependencia. El calendario sirve de base a la distribución de las responsabilidades de gestión para cumplir cada actividad. Una vez preparado el calendario de actividades, los recursos y los medios pueden definirse con más detalles. Los calendarios de actividades y de recursos deberán elaborarse en el ámbito del estudio de factibilidad. En este caso, las informaciones detalladas relativas a las implicaciones de los costes ordinarios netos del proyecto pueden implicar la reformulación del alcance y la ambición del proyecto.

El calendario global de actividades (a veces llamado “calendario de ejecución”) se actualiza. Los calendarios detallados de actividades y de recursos deben prepararse durante los primeros meses de ejecución del proyecto (fase de arranque).

### 6.1 ¿Cómo elaborar un calendario de actividades?

Todas las informaciones de un calendario de actividades se pueden resumir en un gráfico (*Gantt Chart*, en



inglés). A continuación, figura un ejemplo de calendario de actividades. El esquema puede adaptarse en función de la duración prevista del proyecto. Un calendario global del proyecto sólo puede contener actividades mensuales o trimestrales mientras que un plan de trabajo trimestral individual puede presentarse en forma semanal

### 6.2 ¿Cómo elaborar un calendario de recursos?

Las estimaciones de costes deben basarse en un presupuesto preciso. Tendrán un impacto significativo en la decisión de inversión en la ejecución del proyecto. La lista de las actividades debe volver a ser trasladada al formato de calendario de recursos y medios. Cada actividad de esta lista debería, a continuación, ser examinada para garantizar que los medios necesarios para la ejecución de la actividad implicada estén previstos debidamente. Esta lista puede ser detallada.

Conviene, a continuación, precisar los medios necesarios para ejecutar las actividades. Las informaciones relativas a los costes deberán probablemente agruparse o resumirse. El plan presupuestario del proyecto debería permitir asignar los costes a las distintas fuentes de financiación con una identificación clara de la contribución de cada donante.

Una vez calculados *los costes totales*, es importante tener presente que el organismo encargado de la ejecución deberá asumir todo coste ordinario para continuar el suministro de los servicios más allá de la vida del proyec-

to. Los costes ordinarios pueden ser cubiertos (entera o parcialmente) mediante las mayores rentas generadas por las actividades del proyecto. De todos modos, las implicaciones de los costes ordinarios netos del proyecto deben especificarse precisamente para determinar el impacto futuro en el presupuesto del organismo encargado de la ejecución.

### 7. El marco lógico como inicio para planificar las intervenciones complejas: los marcos lógicos en cascada

Las intervenciones complejas con varios componentes o proyectos suelen llamarse “programas”. Pueden ser programas sectoriales, nacionales o regionales que implican varios sectores pertinentes. Los principios del MML son aplicados también a este tipo de intervención. Para planificarlos correctamente, es necesario pasar por las etapas de análisis y de planificación.

En principio, cada marco lógico puede dividirse en submarcos lógicos. Cada sub marco lógico describe de forma precisa un componente “del marco lógico maestro”.

El sistema de subdivisión “del marco lógico maestro” es útil para poner de relieve la coherencia de los componentes de un programa o proyecto y desarrollar cada componente con más precisión.

No obstante, al preparar los marcos lógicos en cascada, conviene definir claramente los términos “objetivo específico” o “resultado” e identificar los grupos meta y a los beneficiarios.

Los elementos siguientes deberían facilitar la definición de los distintos niveles *de los objetivos de un programa sectorial a escala nacional*:

- beneficios a escala global, regional, nacional más allá del alcance del programa a nivel de *los objetivos globales* con respecto a los objetivos políticos más amplios de la CE;
- beneficios sostenibles para todos los grupos meta y beneficiarios a escala nacional y para un sector, incluso los beneficios equitativos para las mujeres y los hombres, a nivel del *objetivo específico*
- beneficios sostenibles para algunos grupos meta a escala sectorial, nacional o regional, a nivel de los *resultados*

*Los objetivos de uno de los posibles proyectos en el ámbito del programa sectorial a escala nacional deberían corresponder a los niveles de los objetivos esti-*

Figura 11

### NIVELES DE OBJETIVOS DE UN PROGRAMA SECTORIAL A ESCALA NACIONAL

<i>Lógica de intervención</i>	<i>¿Cómo se definen dentro de un programa sectorial?</i>	<i>Ejemplo del sector de la salud</i>
Objetivos globales ▲	Beneficios a escala nacional (o más allá) más allá del programa, a los que el programa contribuye	Tasa de mortalidad disminuida Productividad aumentada
Objetivos específicos ▲	Beneficios sostenibles para los grupos metas a niveles nacional e internacional, incluso los beneficios equitativos para hombres y mujeres	Estado general de salud de la población mejorado
Resultados ▲	Beneficios sostenibles para ciertas partes de grupos metas a nivel nacional o sectorial (objetivo específico para programas subsectoriales)	Estado general de salud de los niños escolarizados mejorado en el país
Actividades	Productos de programas subsectoriales (resultados de programas subsectoriales)	1. Servicios de asistencia sanitaria operacionales establecidos en las escuelas de todo el país 2. Los niños y padres son conscientes de las medidas en materia de asistencia sanitaria 3. Calidad y eficiencia de la asistencia de salud secundaria mejoradas para los niños escolarizados

pulados en el Capítulo 3.5.2 (“Primera columna: Lógica de intervención”), como a continuación:

- beneficios sostenibles para todos los grupos meta y beneficiarios a escala nacional y para un sector, en *los objetivos globales* con respecto a los objetivos políticos más amplios de la CE, incluso en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- beneficios sostenibles para algunos grupos meta a escala sectorial, nacional o regional, incluso los beneficios equitativos para las mujeres y los hombres, a nivel del *objetivo específico*
- los “productos” de las actividades emprendidas en el sector a escala nacional o regional, a nivel de los *resultados*.

Una vez más, el marco lógico es una herramienta útil para la planificación y la gestión de proyecto, para extensos programas sectoriales o pequeñas intervenciones, en la medida en que no se utilice únicamente para calcar. Como *herramienta dinámica*, los marcos lógicos deben ser evaluados y revisados regularmente en función de la evolución del proyecto y de los cambios de su entorno.

# 3

## FORMACIÓN DE GESTORES DEL PROCESO DE RECONVERSIÓN INDUSTRIAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

M i g u e l M á r q u e z

Coordinador Universitas Cuba, PNUD/PDHL.

### I. ANTECEDENTES

En la Universidad de Holguín, entre el 9 de septiembre de 2005 y el 30 de junio de 2006, se imparte el III Curso de diplomado para la formación de gestores del proceso de reconversión industrial y agrícola, desarrollo humano local y equidad de género. El curso ha sido coordinado por el Laboratorio Universitas Holguín, HEGO A y Universitas Cuba, y asisten 38 profesionales y técnicos cuyo trabajo está relacionado con las áreas de conocimiento que integran el programa de estudios.

Los alumnos actúan como gestores de los procesos técnico-administrativos de los proyectos provinciales y municipales de la estrategia del PDHL, y de los procesos de reconversión industrial agrícola en los centrales azucareros de las provincias orientales, Camagüey y Sancti Spiritus. A este grupo de gestores técnico-administrativos, se suman los decisores políticos y los gestores de prácticas de transformación del sistema productivo y de gestión económica local, encargados de la introducción de nuevas tecnologías, la generación de fuentes de trabajo, la potenciación de género y la preservación del medio ambiente.

Para que los diplomantes puedan actuar en sus respectivas provincias y municipios como facilitadores en el desarrollo de un programa educacional, se considera necesario introducir en los módulos III (enero 2006), IV (febrero 2006), V (marzo 2006) y VI (abril 2006) un componente específico interactivo que les permita llevar adelante este componente de capacitación interdisciplinario, interprofesional e intersectorial, en correspondencia con los problemas planteados por los equipos de trabajo que actúan en los programas o proyectos rela-

cionados con las temáticas del PDHL, sean a escala provincial o municipal.

### II. PREMISA

Capital humano: es riqueza, valor; el bien principal o más importante de una persona, capaz de regenerarlo, son sus energías físicas y mentales. Es dinámico, surge y se desarrolla y proporciona valor por la actividad social o de producción del hombre. La inteligencia, como todos los bienes de la organización, debe cultivarse en el contexto de la acción.



El Comandante Fidel Castro Ruz, completa el concepto de esta premisa al plantear que "el capital humano puede más que el capital financiero. Capital humano implica no sólo conocimientos, sino también –y muy especialmente- conciencia, ética, solidaridad, sentimientos verdaderamente humanos, espíritu de sacrificio, heroísmo y la capacidad de hacer mucho con poco".<sup>1</sup>

### III. PROCESO EDUCATIVO

El proceso educativo se caracteriza por un conjunto dinámico y complejo de actividades sistemáticas, mediante las cuales se interrelacionan los educadores y los educandos. Está encaminado a la formación y el desarrollo del colectivo, así como de cada uno de sus miembros individualmente.

En nuestra sociedad, la esencia del proceso de educación tiene como fin la formación de la concepción dialéctico materialista del mundo sobre la base sólida de los conocimientos científicos y su transformación en convicciones morales y motivos de conducta. Los conocimientos deben apoyarse en la práctica de la actividad social del educando. Éste aprende a actuar de acuerdo con los intereses del colectivo y se propone como meta los objetivos de la sociedad.

#### Estudio-trabajo

¿Cuál es el objetivo de la educación? Antes se decía que preparaba al individuo para la vida, lo cual es un objetivo vago, muy genérico. Preparar al individuo para su porvenir es una concepción muy individualista. **El objetivo de la educación es preparar al individuo para su vida social, su función en la sociedad y su tarea en la sociedad. Y eso está indisolublemente vinculado al trabajo, a la actividad que ese ser humano tiene que desempeñar durante su vida.**

#### Estudio-investigación

- La enseñanza debe preparar a los estudiantes para una investigación interdisciplinaria por medio de una metodología adecuada.
- Recíprocamente, la investigación debe proporcionar a los programas de enseñanza los instrumentos y los conceptos que se requieren para construir una metodología interdisciplinaria.

#### Modalidades educacionales

##### *Educación general:*

- El primer paso es hacer que los estudiantes revelen sus aptitudes, y luego darles *orientación* con el fin de que definan cuál será su papel en la sociedad.

- También es necesario que “aprendan a aprender”, antes de adquirir tal o cual orden de conocimientos.
- Por último, más generalmente, es importante permitir a los estudiantes que *se sitúen* en el mundo, que comprendan y que critiquen las innumerables informaciones que le llegan cotidianamente.

##### *Formación profesional:*

- En la mayoría de los casos, la actividad profesional exige hoy la participación de varias disciplinas fundamentales.
- Si, además, se reconoce que en el mundo futuro todo individuo tendrá la posibilidad de cambiar de profesión varias veces durante su vida, debido particularmente a la movilidad de los empleos, se advierte la necesidad de ofrecer una cierta plurivalencia en la formación profesional.

##### *Educación permanente:*

Es necesario formar a los estudiantes de modo que, una vez adultos, sean capaces de continuar su “educación” después de haber dejado la universidad.

Tal educación es, a la vez, el resultado y la prolongación, durante toda la vida, de la educación general y la formación profesional que han adquirido de tres maneras fundamentales:

- Son reentrenados en el campo de su práctica profesional.
- Están comprometidos con la vida social y política de su comunidad.
- Logran el pleno desarrollo de su personalidad en el medio familiar, social y de trabajo.

#### Fundamentos

*Disciplina:* un cuerpo específico de conocimientos enseñable con su **propio** trasfondo de educación, entrenamiento, procedimientos, métodos y áreas de contenido.

*Interdisciplina:* la **interacción entre dos o más disciplinas diferentes**. Esta interacción puede variar desde la simple comunicación de ideas, hasta la integración mutua de *conceptos, metodologías, procedimientos, epistemología, terminología, datos* y **la organización e investigación en un campo generosamente amplio**.

*Transdisciplina:* establecimiento de un sistema común de axiomas para un conjunto de disciplinas; por ejemplo, la Antropología es considerada como “la ciencia del hombre y sus realizaciones”, de acuerdo con la definición de Linton.

Recuadro 1

**DIAGRAMA INTERPRETATIVO DE DISCIPLINARIEDAD, INTERDISCIPLINARIEDAD Y TRANSDISCIPLINARIEDAD**

<p>Disciplinariedad cruzada (Cross-disciplinarity)</p>	<p>Axiomática de una sola disciplina que es impuesta a otras disciplinas que se encuentran en el mismo nivel jerárquico, lo cual crea una rígida polaridad que pasa a través de las disciplinas en dirección a una axiomática disciplinaria específica.</p>	<p>Sistema de un solo nivel y un solo objetivo; se da un control rígido impuesto por un objetivo disciplinario.</p>	
<p>Interdisciplinariedad</p>	<p>Axiomática común para un grupo de disciplinas conexas y que es definida en el próximo nivel o subnivel jerárquico superior, con lo cual se introduce una noción de objetivo; la interdisciplinariedad <i>teleológica</i> actúa entre los niveles pragmático y empírico; la interdisciplinariedad <i>normativa</i>, entre los niveles pragmático y normativo; y la interdisciplinariedad <i>objetivizada</i>, entre el nivel normativo y el dirigido hacia un objeto.</p>	<p>Sistema de dos niveles y de objetivos múltiples; hay coordinación desde un nivel superior.</p>	
<p>Transdisciplinariedad</p>	<p>Coordinación de todas las disciplinas en el sistema de educación/innovación, sobre la base de una axiomática generalizada (introducida desde el nivel hacia abajo), y la aparición de un modelo epistemológico (sin "epistemológico").</p>	<p>Sistema de niveles y objetivos múltiples; hay coordinación hacia un objetivo común de los sistemas.</p>	

Fuente: Jantsde, E. 1975. "Hacia la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en la enseñanza e innovación." *Interdisciplinariedad*. México, OECD.

**La educación permanente**

Se denomina educación permanente a la educación en la cual se destaca el carácter actualizador del fenómeno educativo y el hecho de que el proceso no finalice y sea duradero.

Si se considera la educación como un diálogo y no como un monólogo del que posee el saber, se entiende la necesidad de la educación permanente. Cada vez que el conocimiento avanza, es preciso comunicarlo a alguien que lo requiere. Se presentan nuevas necesidades en las sociedades, en las comunidades, en los indivi-

duos; es necesario recogerlas, analizarlas, ofrecer soluciones y evaluar lo adecuado. En última instancia, el objeto es satisfacer las necesidades de capacitación de las poblaciones.

La educación, en general, vive una etapa histórica en la que sus programas y objetivos no deben estar predeterminados según el pensamiento de quien ordena o dicta la clase, ni se desarrolla en términos de modelos sociales y educativos extraños a la población y destinados a un grupo muy reducido de la sociedad.

De acuerdo con este nuevo concepto, la educación permanente tiene un carácter integrador y debe contar con la participación de las comunidades. De este modo, más que una adquisición individual, es un medio por el cual una población progresa en su vida material y espiritual.

La idea de educación permanente se ha desarrollado con el impulso y crecimiento que se le ha dado a la educación del adulto, especialmente. Sin embargo, una mejor comprensión del significado del concepto hace recomendable precisar su punto de partida.

Sin lugar a dudas, una de las características más distintivas y propias del mundo contemporáneo y de las organizaciones sociales es la extensión, profundidad y velocidad de los cambios, más que el cambio en sí mismo. Este dinamismo del cambio ha irrumpido en todos los ámbitos de la vida del hombre y ha provocado grandes transformaciones en las relaciones humanas.

A esto se agrega el aumento de las expectativas, que contribuye a modificar cualitativamente las demandas educativas, para satisfacer el deseo de poseer cada vez más elementos técnicos que permitan un mayor bienestar material.

También se ha hecho más evidente y generalizada la idea de que la educación permanente, más que un gasto, constituye una inversión a la que corresponde una alta tasa de reinversión, al mismo tiempo que pasa a ser una garantía para superar la desactualización del conocimiento.

De este modo, llega un momento en que los educadores advierten la destrucción de algunos mitos que se consideran indiscutibles. Un mito se relaciona con la “edad escolar”. La educación del adulto mayor demuestra que

no hay edad que sea específica y única para la educación, ni caminos únicos que recorrer para educarse. Otro, es que el adulto —después de los cuarenta años- no puede aprender. Por el contrario, se ha establecido, con suficientes comprobaciones empíricas, que la capacidad de aprendizaje se mantiene y que, si bien es cierto que a partir de los 35 años disminuye lentamente la velocidad de aprendizaje, esto se supera con la motivación.

La estructura teórica del tema de la relación entre trabajo y educación, según Gustavo F. J. Cirigliano, es la siguiente:

- El conocimiento se origina en necesidades o problemas sociales dentro de un proyecto histórico. La programación para alcanzar un saber es sinónimo de programas para alcanzar un modo de resolver un problema o necesidad social.
- El conocimiento puede alcanzar validez y reconocimiento sin que importe el origen o el modo de adquisición.
- La actuación de un trabajador puede ser el punto de partida de su saber real, verificable, que determine o programe su aprendizaje subsiguiente. La situación opuesta se da cuando el profesor comienza donde él supone que los estudiantes saben.
- El trabajador-estudiante organiza su programa de aprendizaje y este puede operar a la vez como un reorganizador de su trabajo. Pueden existir múltiples planes o caminos para alcanzar conocimientos que no estén previamente programados para cumplirse en carreras. La educación se ha confundido con el recinto, cuando es una actividad.

## Recuadro 2

### PRINCIPALES DIFERENCIAS, EN UN PLANO TEÓRICO, ENTRE DOS TIPOS DE EDUCACIÓN PERMANENTE

#### Educación permanente tradicional

- Tiene esencial carácter analítico y enciclopédico.
- Ubica el lugar educativo en la escuela.
- Se plantea desde la sociedad hacia la persona, con una actitud esencialmente normativa.
- Considera finalizado el proceso educativo al terminar la enseñanza ocasional.
- Se fundamenta en la pedagogía.
- Asigna la función de educador al profesor, en forma exclusiva.
- El papel del educador se centra en la instrucción.
- En el proceso de enseñanza-aprendizaje se hace hincapié en el primer término.

#### Nueva educación permanente

- Tiene esencialmente carácter integral del conocimiento y de síntesis ordenadora de la actividad humana.
- Reconoce como lugar educativo cualquier espacio en que se dé una interpretación social y un aprendizaje consciente, intencionado.
- Se plantea desde la persona hacia la sociedad (del funcionario a la organización) con una actitud especialmente reflexiva.
- Concibe el proceso educativo sin punto de finalización.
- Se fundamenta en la pedagogía y en el quehacer práctico.
- El profesor es uno de los agentes educativos.
- El papel del educador se centra en el estímulo y la motivación.
- En el proceso de enseñanza-aprendizaje, se hace hincapié en el segundo término.

Fuente: Vidal. C. y Colbs. "La educación permanente en salud en la América Latina." *Ed. Med y Salud*. Vol. 20, Núm. 4, 1986.

Con el objeto de visualizar con mayor claridad los principios de la educación permanente que se ha tratado de explicar, presentamos, en el Recuadro 2, a modo de síntesis, algunas de las principales diferencias, en un plano teórico, entre dos tipos de educación permanente, como expresan Vidal y Colbs.<sup>2</sup>

### Los facilitadores del proceso de educación permanente y su capacitación

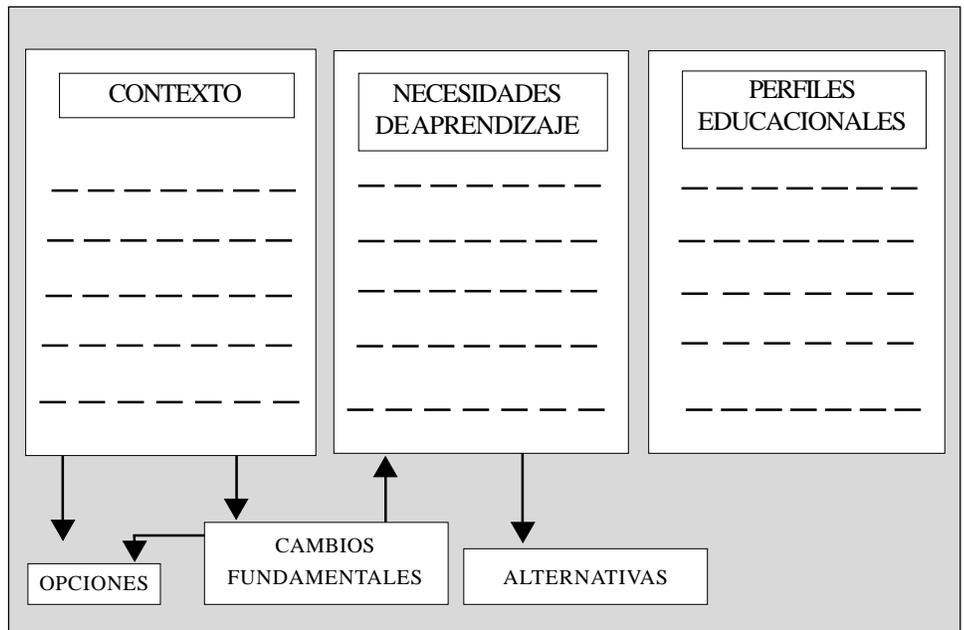
El proceso de educación permanente requiere un cuadro de facilitadores con características

multidisciplinarias, expertos en promover y mantener procesos educativos permanentes, y que como grupo de trabajo sean capaces de lograr para sí mismos y para otros:

- Reflexionar sobre los problemas que enfrentan.
- Compartir experiencias y conocimientos para interpretarlos más sólidamente.
- Reelaborar los conceptos y normas que guíen su práctica.
- Transformar dichas prácticas de manera cooperativa.
- Evaluar los cambios logrados en los problemas y en ellos mismos.
- Planificar, diseñar y ejecutar programas y actividades coherentes con los problemas locales.
- Hacer las gestiones pertinentes para apoyar los procesos educativos integrados al trabajo.

### Unidades capacitantes

Las unidades capacitantes para los facilitadores del proceso de educación permanente se cumplirán en el contexto de los módulos III, IV, V y VI del curso diplomado con una duración de cuatro horas presenciales (trabajo interactivo) y el tiempo que los diplomantes se asignen para cumplir con la preparación progresiva de un programa básico que se espera desarrollen en las cuatro unidades de trabajo para la socialización de los conocimientos, transferencia de métodos de trabajo, de innovaciones tecnológicas tanto con los gestores técnico-administrativos como por parte de los gestores responsables de la aplicación directa de las nuevas capacidades adquiridas a través de la educación permanente.



### PROGRAMA

**Unidad 1.** Módulo III: 16-21 de enero de 2006.

*Educación permanente: bases conceptuales y operativas.* Ejercicio no presencial; determinación del contexto, necesidades de aprendizaje y perfiles educativos a lograrse con el personal que demande nuevas capacidades en los dos niveles de decisión: técnico-administrativo y de aplicación directa, según el módulo que se propone.

**Unidad 2.** Módulo IV: 20-24 de febrero de 2006.

*La educación permanente en contextos participativos.* La comunicación como elemento estratégico. Ejercicio no presencial: determinación en el contexto de su centro de trabajo de la disponibilidad de recursos para la comunicación participativa (escrita, radial, cómputo y televisión), y certificación de la demanda, áreas de conocimientos que desean profundizar, tecnologías e innovaciones a ser transferibles o a desarrollarse.

Primera aproximación de los requerimientos operativos para efectuar el primer curso de educación permanente. Discusión del ejercicio no presencial y definición preliminar del programa de formación permanente.

**Unidad 3.** Módulo V: 20-24 de marzo de 2006.

*Metodología educativa.* El facilitador, los participantes. ¿Cómo se administra el proceso?

Trabajo no presencial: preparación preliminar de un programa de educación permanente en su centro de trabajo para el segundo semestre de 2006.

Presentación y análisis de los trabajos no presenciales.

**Unidad 4.** Módulo VI: 17-21 de abril de 2006.

Ajustes a los programas propuestos desde las perspectivas metodológicas, factibilidad, resultados a lograrse y recursos requeridos.

Trabajo no presencial: propuesta final.

Evaluación de las cuatro unidades.

**Colofón**

Para cada unidad se preparará el programa detallado, el cual mantendrá el enfoque general de los módulos, se

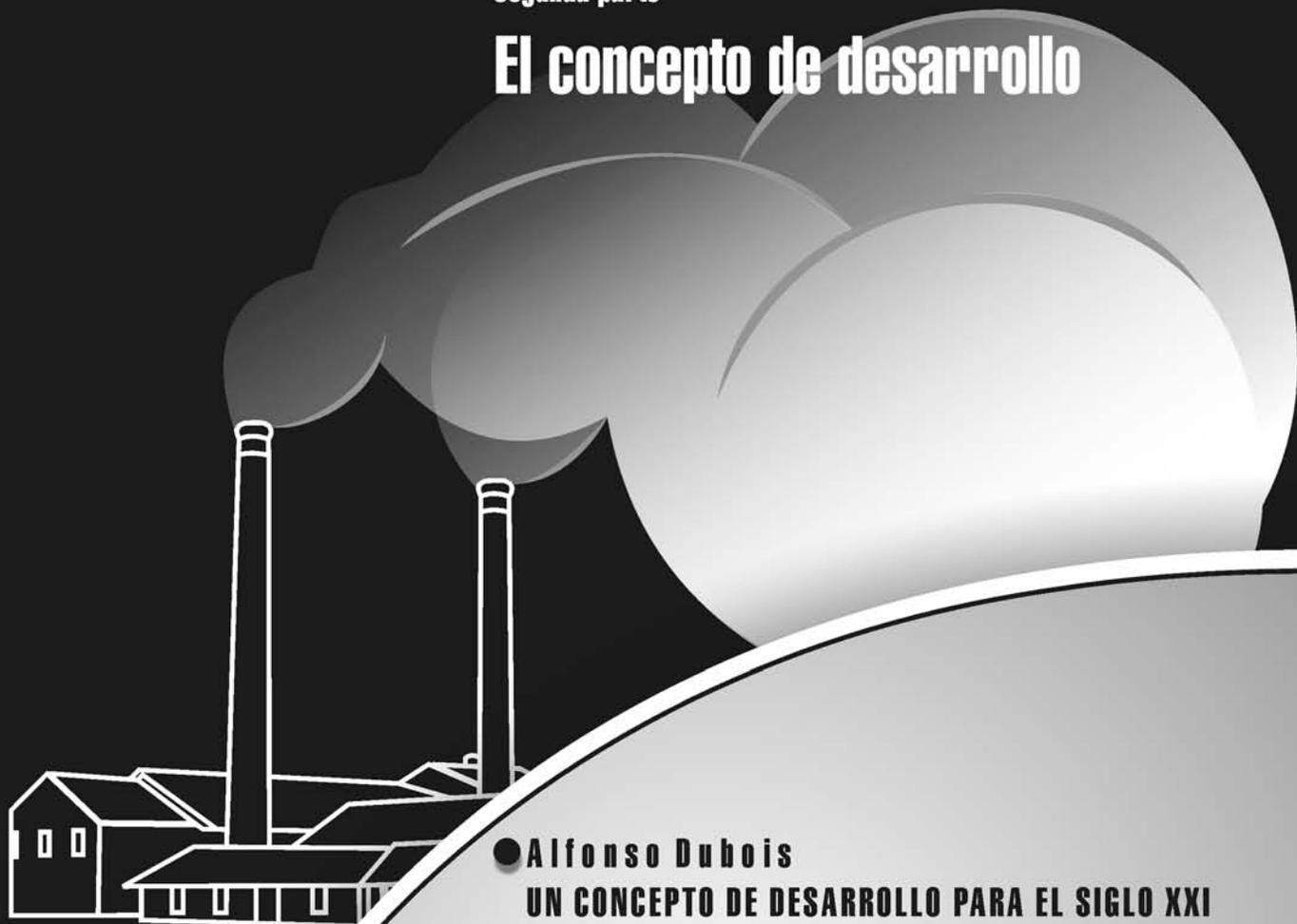
proporcionará material bibliográfico para su estudio y se mantendrá comunicación continua con los profesores que coordinarán el cumplimiento de las unidades.

**Notas**

1. Castro, F. 2005. Discurso pronunciado por el presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz en el acto con motivo de la primera graduación de la Escuela Latinoamericana de Medicina. Teatro Carlos Marx, 20 de agosto de 2005.
2. Vidal. C. y Colbs. "La educación permanente en salud en la América Latina." *Ed. Med y Salud*. Vol. 20, Núm. 4, 1986.

Segunda parte

## El concepto de desarrollo



- **Alfonso Dubois**  
**UN CONCEPTO DE DESARROLLO PARA EL SIGLO XXI**
- **Gioacchino Garofoli**  
**DESARROLLO ECONÓMICO, ORGANIZACIÓN  
DE LA PRODUCCIÓN Y TERRITORIO**
- **Francisco Albuquerque**  
**SERVICIOS EMPRESARIALES  
Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL:  
UNA RESEÑA TEMÁTICA**

# 4

## UN CONCEPTO DE DESARROLLO PARA EL SIGLO XXI

---

**A l f o n s o   D u b o i s**

Presidente de HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, País Vasco.

Resulta fundamental conocer el debate actual sobre el desarrollo –tanto en lo que se refiere al concepto, como a las políticas- para quienes se dedican a su estudio y a su práctica en cualquiera de sus diversas manifestaciones. No es aceptable que organizaciones o personas que se definen como agentes del desarrollo no participen activamente en la discusión de cuáles son las prioridades o los instrumentos más adecuados para su consecución.

Si bien siempre se ha planteado la necesidad de tener una visión propia del desarrollo, salvo que se renuncie a tener una opción real de cambio, hoy, de modo especial, se requiere preguntarse cuál es nuestra percepción de este tema en una coyuntura de profundo cambio. Si no se hace este ejercicio, se corre el riesgo de promover acciones dependientes de otras concepciones del desarrollo, las cuales favorecen los intereses, no necesariamente prioritarios, de determinados sectores.

Antes de exponer cómo se plantea hoy ese debate, conviene precisar algunas cuestiones en torno al concepto mismo de desarrollo. En primer lugar, el desarrollo es un concepto histórico, lo que quiere decir que no tiene una definición única, sino que ésta ha evolucionado de acuerdo con el pensamiento y los valores dominantes en la sociedad. Así, actualmente se entiende el desarrollo de modo muy diferente a como se entendía hace cuarenta años. El concepto de desarrollo ha ido cambiando con el transcurso del tiempo, por lo que para conocer su significado hay que seguir su trayectoria. Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación del desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades predominantes en ellas. En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que cada

sociedad se propone como meta para el colectivo humano.

En segundo lugar, y de acuerdo con la reflexión anterior, el desarrollo hay que entenderlo como una categoría de futuro. Cuando establecemos las prioridades de lo que entendemos por desarrollo, en última instancia, no estamos sino afirmando cuál es nuestra visión de lo que queremos que sea nuestro futuro. A veces se esconde esta dimensión, y parece que el desarrollo viene, de algún modo, determinado por leyes externas. Pero la defensa de esta posición suele identificarse con la de quienes resultan favorecidos por el actual estado de cosas y no tienen interés especial en que cambien. Es evidente que cualquier cambio que se pretenda, debe sustentarse en la realidad, y que las propuestas no pueden ser resultado, simplemente, de aquello que nos gusta o que deseamos. No hay nada peor que engañarse desde planteamientos populistas que con discursos fáciles ofrecen la solución a todos los males. Pero, al mismo tiempo, hay que plantear con toda la fuerza, que los objetivos que debe perseguir el desarrollo deben surgir de un gran consenso en el que participen todas las partes, porque la determinación del futuro no puede ser exclusiva de unos pocos. Pensar en el desarrollo es pensar en el futuro que queremos construir.

Las dos consideraciones anteriores tienen una especial aplicación en nuestra sociedad, en la cual, cuando se habla del desarrollo, se da por supuesto que implica algo deseable y legítimo. De manera inconsciente se identifica la palabra desarrollo con una percepción positiva. Sin embargo, tras muchas propuestas identificadas con el término de desarrollo, se esconden objetivos muy cuestio-

nables. Hay que tener una preocupación crítica por descubrir qué propuestas conducen realmente a un desarrollo justo, y cuáles responden a las pretensiones particulares de determinados poderes o minorías.

Por ello, en una situación de profundas transformaciones, como la presente, quienes se dedican al desarrollo desde una preocupación por el cambio y la justicia, no pueden eludir plantearse preguntas como: ¿cuáles son las visiones de futuro existentes? ¿Cuál es la que se defiende? ¿Qué legitimidad tienen esas visiones? Ello implica saber diferenciar la propuesta dominante y las alternativas, conocer las diferentes fuerzas en juego, entender los procesos históricos que desembocan en el presente, etc. Supone tomar conciencia del momento que vivimos, y asumir un papel activo y protagónico en la construcción del futuro, no como agentes únicos, sino cooperando en aquel futuro que consideremos más humano y viable.

### **El nacimiento y evolución del concepto de desarrollo**

Aunque la distinción entre países ricos y pobres siempre ha sido patente en la Historia, el interés por el desarrollo es relativamente reciente, y nació prácticamente con el proceso de descolonización, a partir de los años cincuenta del siglo pasado. Así, puede decirse que el concepto de desarrollo, tal como hoy se entiende, surge después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, ha sido objeto de un amplio debate y no resulta fácil resumir en pocas palabras su evolución.

El contexto en que surge el concepto de desarrollo ha marcado decisivamente sus contenidos hasta nuestros días. La idea que se identifica con el desarrollo no nace de hacerse la pregunta: ¿qué debemos hacer?, sino que partió de una doble consideración. La primera, dar por sentado que la experiencia de los países desarrollados era el punto de referencia obligado para el resto de los países: el desarrollo no era objeto de discusión, simplemente se identificaba con los resultados conseguidos por esos países. La segunda, que la emergencia de los nuevos países independientes puso de manifiesto las débiles estructuras económicas creadas durante la época colonial y las dificultades que enfrentaban para conseguir que sus economías prosperasen: era necesario hacer algo para que estos países encontraran la senda del desarrollo. El desarrollo se convirtió en un pilar de la reconstrucción del orden internacional, pero tuvieron más importancia las consideraciones estratégicas y los intereses de las potencias, que los de los países que más necesitaban el desarrollo.

Para entender el alcance de esta idea de desarrollo, es necesario colocarse en la situación que vivieron los países desarrollados en los años cincuenta y sesenta. Éstos experimentaron, en esas décadas, una época de prosperidad económica como nunca antes en la Historia. Hasta tal punto, que se conoce ese período como la “edad de oro”. El espectacular crecimiento de la renta *per capita* y de la producción hicieron que las sociedades de los países industrializados entraran en lo que se conoció como consumo de masas. Los sectores mayoritarios de la población conseguían, por primera vez, ser consumidores de algo más que los productos más elementales e imprescindibles. La sensación de que la escasez había sido vencida y que se abría una nueva era de expectativas ilimitadas hizo que el optimismo dominara tanto en los dirigentes como en la ciudadanía de base.

Desde la experiencia del aumento de las capacidades de producción de bienes que los hacía asequibles a las grandes mayorías, se alimenta una idea de desarrollo que se caracteriza por los siguientes elementos: a) el objetivo deseable es el crecimiento, en él radica la clave; por eso, se insistirá en el impulso de la industrialización y de las infraestructuras como las políticas idóneas para conseguir el desarrollo; b) ese crecimiento se ha conseguido en unos niveles elevados que han permitido el consumo masivo en los países capitalistas desarrollados; luego, ésa es la referencia a imitar: el desarrollo se identifica con la modernidad, es decir, con el estilo de vida occidental; c) en la euforia de la época, se estima que todos los países pueden alcanzar los niveles de vida de los países desarrollados: el desarrollo no es sino una carrera que unos países iniciaron antes, pero en la que los retrasados pueden seguir el mismo camino y alcanzar progresivamente las etapas por las que ya pasaron los primeros.

En resumen, la corriente dominante de la economía del desarrollo consideró que el objetivo era aumentar el volumen de bienes y servicios. Ése era el desarrollo deseable y se pensaba que era accesible a todos los países. El desarrollo se entendía como un proceso lineal que unos países habían empezado hacía tiempo y otros, más tarde; pero, aunque éstos tuvieran problemas para seguir la misma senda, en modo alguno existían impedimentos decisivos para que no consiguieran resultados positivos. El resultado final sería, dentro de desigualdades en los niveles de bienestar, que todas las economías serían capaces de experimentar un crecimiento económico suficiente.

Desde esta percepción, gran parte de la cooperación al desarrollo se limitó a cumplir tareas asistenciales con la esperanza de que el crecimiento conseguiría, por sí mis-

mo, el desarrollo social de las sociedades. Pero, a pesar de los logros en materia de crecimiento y de las mejoras en ciertos indicadores sociales, como la esperanza de vida, el alfabetismo, la salud, el saneamiento y el agua potable, las estrategias de desarrollo económico mostraban sus carencias en dos grandes temas que no eran capaces de resolver: la pobreza y la desigualdad. Ya en 1969, un gran economista del desarrollo, Seers, cuestionaba la visión oficial y proponía que las tres referencias para saber si un país había avanzado en su desarrollo eran la pobreza, el empleo y la desigualdad, y cuestionaba si podía hablarse de un mejor desarrollo simplemente porque hubiera un crecimiento en la renta *per capita* sin que se dieran mejoras sensibles en las otras dimensiones.

En la década de los setenta, se produjo una revisión crítica de los planteamientos ortodoxos y se abrió un espacio de acercamiento entre los diferentes enfoques. Los resultados esperados y anunciados desde las propuestas oficiales no se producían; por el contrario, se observaba un incremento de la pobreza en muchos países, lo que cuestionaba los planteamientos de los organismos internacionales, basados exclusivamente en el crecimiento económico. Desde los países con problemas para mejorar su situación de desarrollo, se reivindicó un nuevo orden económico internacional que les posibilitara acceder a los mercados. Estos países consiguieron abrir un debate Norte-Sur en el cual se estudiaban conjuntamente las grandes cuestiones del desarrollo.

Las instituciones internacionales promovieron estrategias en las cuales la preocupación por la redistribución surgía como un aspecto olvidado del crecimiento y que se hacía necesario plantear como objetivo para conseguir un verdadero desarrollo social. En lo que se alcanzó un consenso mayor fue en considerar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas como una de las prioridades del desarrollo, de modo que si los indicadores referidos a esas necesidades no mejoraban, no podía afirmarse que se había avanzado en la consecución del desarrollo. Este enfoque fue incluso aceptado por el Banco Mundial.

Si bien estas preocupaciones marcaron los años setenta, en la década siguiente se produjo un brusco cambio de enfoque y se volvió a situar los objetivos económicos de crecimiento y equilibrio macroeconómico como la prioridad de la estrategia de desarrollo. La década de los ochenta supuso un retorno a las posiciones anteriores, ahora bajo el denominado Consenso de Washington, que recoge el pensamiento común de las organizaciones internacionales –sobre todo del Banco Mun-

dial y el Fondo Monetario Internacional- y de los países desarrollados, y preconiza un cambio radical en los objetivos e instrumentos del desarrollo, pues enfatiza su dimensión económica.

Esta nueva percepción dominante se concretó en los programas de ajuste estructural, impulsados por los organismos financieros internacionales y aplicados progresivamente en la mayoría de los países en desarrollo. La fórmula que se propone y se exige a los países en desarrollo implica colocar el mercado como el instrumento clave para asignar los recursos; abrir las economías hacia el exterior, eliminando las barreras a la entrada de productos externos y fomentando las exportaciones; otorgar el protagonismo máximo al sector privado, con la consiguiente reducción del papel del Estado y unas políticas macroeconómicas estrictas. Los costos humanos de estos programas fueron extremadamente altos desde la perspectiva social, y sus consecuencias fueron rápidamente sentidas y denunciadas por las organizaciones que trabajaban con los sectores menos favorecidos.

Como puede verse, entre 1950 y 1990, las propuestas sobre el desarrollo experimentaron una evolución, caracterizada por un cierto vaivén entre el énfasis en situar el crecimiento como el objetivo central para alcanzar el desarrollo, y la necesidad de establecer, con la misma intensidad, metas de distribución que aseguraran la satisfacción de las necesidades de las personas, si bien dominando las primeras. Por otra parte, las estrategias diseñadas para alcanzar esas metas tuvieron interpretaciones muy diversas en lo concerniente a quiénes serían los agentes principales de las políticas (el Estado o el sector privado) y acerca del papel del mercado. Asimismo, han sido notables las diferencias al establecer los factores que condicionan la situación de los países en su camino hacia el desarrollo; unos, destacaban los factores externos, especialmente las posiciones de privilegio y dominación de los países ricos, como el principal obstáculo hacia el desarrollo; otros, señalaban los factores locales, sobre todo, las estructuras sociales y políticas anquilosadas e ineficaces de cada país

### **El cambio en el concepto de desarrollo**

Pero en la década de los noventa, el debate sobre el desarrollo experimentó un punto de inflexión. Hasta entonces, las diferentes posiciones, por muy encontradas que fueran, en las políticas que defendían, coincidían básicamente en cuáles eran los objetivos del desarrollo. La idea de la modernización como escenario a conseguir, marcó la visión del desarrollo, lo que, en última instancia,

respondía a los niveles de industrialización y a los estándares de vida alcanzados por los países más ricos, como ya se ha dicho. De algún modo, el desarrollo consistía, básicamente, en conseguir que los países más pobres se acercaran a las pautas de los países más ricos. La identificación del desarrollo con el crecimiento económico fue la gran propuesta, tras la cual estaba la idea de que el crecimiento generaría, automáticamente, efectos beneficiosos para los sectores más pobres.

Pero esos presupuestos comienzan a resquebrajarse.

En primer lugar, porque empieza a percibirse que la naturaleza no permite cualquier modalidad de desarrollo y que es necesario tener en cuenta esa referencia fundamental a la hora de marcar los objetivos y las políticas para alcanzarlo. Aunque la primera llamada de atención la hizo el Club de Roma, en 1972, con su informe *Los límites del crecimiento*, no se toma conciencia de la existencia de estos límites hasta bien entrada la década de los ochenta, con el informe *Nuestro futuro común* (1989), que sirvió de base para la Conferencia de Desarrollo y Medio ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992. La definición de desarrollo sostenible plantea no sólo la necesidad de ser solidarios entre las diferentes poblaciones para hacer un uso de los recursos naturales que permita a todos alcanzar niveles satisfactorios de bienestar, sino que esa solidaridad debe extenderse también a las generaciones venideras, de modo que el uso actual de los recursos no hipoteque las posibilidades de vida del futuro. A partir de entonces, ya no cabe hablar sólo de desarrollo, sino que es necesario añadir la calificación de sostenible o sustentable. Ello no ha impedido que surja un nuevo debate en torno al contenido y las exigencias de la sostenibilidad o sustentabilidad; pero, en cualquier caso, esta es una novedad importante con respecto al debate anterior.

En segundo lugar, porque se cuestiona el concepto de desarrollo que la sociedad venía considerando como deseable. Dicho de forma muy elemental, las sociedades de los países industrializados no ponían en duda que cuantos más bienes y servicios, y mientras mayor fuera la actividad económica, mayor sería el bienestar de las personas. Se suponía que todo incremento del producto reduciría la pobreza y elevaría el nivel general de bienestar. Era tan fuerte la relación que se establecía entre aumento de la producción y reducción de la pobreza, que se pensaba era suficiente con buscar el crecimiento para conseguir el desarrollo económico y social. Por eso, la medida del desarrollo por antonomasia y, por ende, del bienestar, era el ingreso o renta por habitante. El Banco

Mundial, por ejemplo, clasifica los países según sus niveles de renta por habitante.

A finales de los años ochenta, resultaba cada vez más evidente que se daban las condiciones para contrarrestar la propuesta del desarrollo economicista. Una primera respuesta fue la que se presentó con la denominación del “ajuste con rostro humano”, que planteaba la necesidad de incluir medidas de políticas sociales en los programas de ajuste, y que más tarde se aceptó por los organismos internacionales como la dimensión social del ajuste. Por otra parte, las reformas democráticas se fueron extendiendo por la mayoría de los países en desarrollo y crecía la conciencia del protagonismo que deben desempeñar las personas en las estrategias de desarrollo.

### **Las lecciones del pasado**

No sólo se ponía en cuestión el concepto de desarrollo a partir de las consideraciones anteriores, sino que se agudizaron las críticas al Consenso de Washington, que constituía, como se ha señalado, la versión oficial del modelo de desarrollo. Desde sus inicios, se le plantearon problemas; de hecho, el proceso de su implantación en América Latina fue trabajoso y encontró serias dificultades para generalizarse. Por otro lado, las consecuencias sociales tan negativas que comportaba para los sectores populares fueron denunciadas ya a mediados de los ochenta. Sin embargo, a pesar de las críticas, el Consenso fue avanzando y, a comienzos de los noventa, alcanza su punto máximo de imposición como estrategia única de desarrollo, a seguir por todos los países, que pasaba inexorablemente por la integración en la actividad económica internacional.

Pero, en los últimos años, se ha producido un fuerte cuestionamiento de esta visión. Hay tres motivos de crítica que empiezan a debilitar la hegemonía del Consenso:

a) Su falta de eficacia para conseguir tasas suficientemente elevadas y estables de crecimiento, especialmente para los países de América Latina que, a pesar de aplicar fielmente las reformas propuestas por el FMI y el Banco Mundial, permanecen en una situación de casi estancamiento. En términos generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. Incluso, los países que han conseguido mayores éxitos en resultados económicos no han seguido fielmente las reformas del Consenso, sino que emprendieron procesos peculiares.

b) En la primera mitad de los noventa, la estabilización y el ajuste eran todavía los objetivos dominantes, pero la experiencia de África Subsahariana y de los países en transición hacía cada vez más patente la necesidad de cambios institucionales más profundos y fundamentales para conseguir el funcionamiento de la economía de mercado.

c) La incapacidad para resolver las crisis financieras internacionales, que se han mostrado con consecuencias devastadoras para los países en desarrollo. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado.

Y, por último, pero no sólo no menos importante, sino, además, por su trascendencia para la viabilidad de la economía y la sociedad, en general: el fracaso en resolver la reducción de la pobreza. Un fenómeno que, para algunos (como el último director del FMI, Camdessus, a quien se le debe la acuñación de esa frase) empieza a convertirse en una amenaza para el sistema, y para otros, supone el impedimento principal para el desarrollo. Pero, sobre todo, se convierte en un escándalo ético para la comunidad internacional, que pretende legitimar su orden en la democracia y la convivencia pacífica. En los últimos diez años, los índices de pobreza no han mostrado signos de mejoría en algunas de las regiones más pobladas, como América Latina, África al Sur del Sahara, la India y Pakistán. En los dos últimos, con más de mil millones de personas entre ambos, ha seguido aumentando el número de pobres. Iniciamos el siglo XXI con una cuarta parte de la población percibiendo ingresos por debajo del umbral mínimo para poder alimentarse adecuadamente. Y lo que es peor, no se avizora cambios sustanciales en esta tendencia. La pobreza se presenta como el gran desafío del desarrollo en un mundo que posee recursos más que suficientes para satisfacer las necesidades básicas.

Por eso, los economistas han tenido que hacer una revisión de la experiencia de las últimas décadas y sacar una serie de lecciones que tienen que ver con los planteamientos generales de la economía del desarrollo. Una característica de estas visiones críticas es el reconocimiento de que ha habido una lectura demasiado marcada por los intereses y percepciones de los países desarrollados y que se impone hacer una lectura histórica y concreta desde la realidad, en la cual domine el desprejuicio en el enfoque de las cuestiones del desarrollo. Se defiende la necesidad de tener más en cuenta los planteamientos que

proviene desde los países del Sur. Parten de la preocupación de revisar qué ha ocurrido en los intentos de transformación para entender mejor cómo se producen éstos, qué obstáculos y qué potencialidades se han puesto de manifiesto.

Las conclusiones de esta revisión se pueden resumir en las siguientes lecciones aprendidas:

a) El desarrollo económico de los países en desarrollo es posible, pero no es inevitable. La historia muestra cómo el despegue hacia nuevas cotas de desarrollo se hace posible después de la II Guerra Mundial y la experiencia posterior confirma esa posibilidad. Pero, al mismo tiempo, se hace la advertencia de que los procesos de desarrollo pueden quebrarse e, incluso, revertirse. No se puede establecer que todos los países están llamados, tarde o temprano, a desarrollarse. Se critica el optimismo exagerado que ha dominado las visiones del desarrollo. Para conseguir los resultados hay que saber poner en práctica las políticas adecuadas.

b) El proceso del desarrollo económico es, a la vez, multidimensional y altamente no lineal. Frente a las concepciones simplistas y lineales de los primeros tiempos, la experiencia del desarrollo se muestra, sobre todo, como un proceso de cambio dinámico, que afecta no sólo los modelos de producción y la tecnología, sino también las instituciones sociales, políticas y económicas, además de los modelos de desarrollo humano. Se produce una recuperación de la concepción del proceso de desarrollo como un proceso de transformación de la sociedad, que se mueve desde viejas formas de pensamiento y de organización económica y social, hacia otras nuevas.

c) Las reformas impulsadas por el Consenso de Washington orientadas al mercado, dedicaron escasa atención a las instituciones y a la complementariedad entre las esferas pública y privada de la economía. El desarrollo institucional, generalmente, se ha quedado por detrás de los esfuerzos de industrialización en la inmensa mayoría de los países en desarrollo. En consecuencia, el desarrollo político ha quedado por detrás de la industrialización. Se comenzó a tener una visión más equilibrada a finales del siglo XX, cuando se hizo más claro que el Consenso no era capaz de cumplir sus promesas. Así, se empezó a hablar de reformas de segunda generación, *gobernanza* y reforzamiento de las capacidades de los estados. Las instituciones multilaterales empezaron a ser más humildes y a reconocer la necesidad de nuevas reformas.

d) Lo que es verdad hoy para los países avanzados es también verdad para los países en desarrollo. En última instancia, el desarrollo económico se deriva de una estra-

tegia surgida dentro de casa y no del mercado mundial. En consecuencia, los países deben ser protagonistas de su propio cambio y el desarrollo no tendrá éxito si no se da la participación efectiva de los agentes sociales en la formulación de las políticas y de los objetivos que marquen su camino al desarrollo. Los países en desarrollo deben evitar las modas, situar la globalización en perspectiva y centrarse en la construcción de las instituciones locales. Deberían tener más confianza en ellos mismos y en la creación de instituciones locales; su desafío principal, en las primeras décadas de este siglo, es encontrar sus propias modalidades de camino al desarrollo.

e) La importancia de las dimensiones globales del desarrollo como resultado de la creciente interdependencia. Durante los años noventa, se han celebrado diversas conferencias internacionales que han abarcado los temas centrales del desarrollo y han establecido nuevas prioridades ante el escenario de interdependencia que caracteriza nuestro mundo. Desde la conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo en 1992, temas como los derechos humanos, la mujer, la población, los asentamientos urbanos y el desarrollo social han sido objeto de otras tantas citas internacionales. De alguna forma, han modificado la visión del desarrollo hegemónica, resumida en el citado Consenso de Washington, al resaltar precisamente dimensiones que éste dejó a un lado. La preocupación por la erradicación de la pobreza o, en un sentido más amplio, el desarrollo social, y la especial atención a las personas como destinatarios principales de los beneficios del desarrollo, pueden señalarse como las principales características y novedades que comparten las conclusiones de estas conferencias.

### **La propuesta del desarrollo humano**

Pero, el cambio más significativo en el concepto de desarrollo se debe a las propuestas del desarrollo humano. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) lanzó, a finales de los ochenta, el enfoque del desarrollo humano. La formulación del enfoque o paradigma del desarrollo humano surge en el contexto, antes expuesto, del proceso de crítica a la economía del desarrollo dominante, que se caracteriza por proponer el crecimiento económico como objetivo. Por el contrario, el desarrollo humano afirma que aquél no debe ser el objetivo central del desarrollo, sino únicamente uno de sus referentes. Su propuesta supone un cambio radical de los planteamientos anteriores en dos sentidos: uno, porque coloca el centro de la concepción del desarrollo en el proceso de expan-

sión de las capacidades de las personas de manera que puedan elegir su modo de vida; dos, porque cuestiona que el desarrollo dependa, fundamentalmente, de la expansión del capital físico, y se resalta la importancia del capital humano. En definitiva, se sustituye una visión del desarrollo centrada en la producción de bienes, por otra, centrada en la ampliación de las capacidades de las personas.

Aunque no se puede decir que el PNUD haya sido el creador del concepto de desarrollo humano, tampoco se puede negar que sus informes anuales han servido de plataforma de divulgación y han conseguido convertirlo en un referente obligado del debate actual sobre el desarrollo. Su principal contribución ha sido la de presentar una propuesta alternativa a la ortodoxia de las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, rompiendo así el monopolio que éstas ostentaban en la definición de las estrategias de desarrollo. Pero el paradigma del desarrollo humano no se limita a las propuestas específicas que el PNUD realiza, por muy significativas que éstas sean. De hecho, en otras agencias de desarrollo internacionales y nacionales, así como en el seno de muchas organizaciones no gubernamentales y en el entorno académico, se trabaja en la elaboración de propuestas inspiradas en los fundamentos del desarrollo humano.

En la elaboración de este nuevo enfoque de desarrollo, hay que destacar la figura del premio Nóbel de Economía 1998, Amartya Sen, cuyas críticas al concepto de bienestar basado en la acumulación, o en la opulencia, como expresa muy certeramente, y su propuesta de un bienestar centrado en la persona humana, han tenido un amplio eco. De hecho, el enfoque de desarrollo humano impulsado por el PNUD se inspira, y así lo reconoce expresamente, en sus aportaciones teóricas.

Durante mucho tiempo, la pregunta central en torno al desarrollo había sido: ¿cuánto produce una Nación? Ahora, la pregunta central pasa a ser: ¿cómo está la gente? Las formulaciones del desarrollo humano han encontrado, como se ha dicho, su expresión más conocida en los Informes del PNUD. Recogemos la siguiente cita del Informe correspondiente al año 2000, como ejemplo de la nueva formulación del desarrollo:

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas... Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo, las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y

acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.

El desarrollo, desde esta concepción, ha dejado de ser una mera técnica para conseguir determinados resultados. Es algo mucho más ambicioso que, por supuesto, necesita de esas técnicas. El desarrollo recupera toda la dimensión de futuro y de creatividad humana: es una aventura no escrita, llena de tensiones, en la que hay que decidir qué bienes y servicios se desea porque son los más importantes, quiénes deben ser sus destinatarios, qué ins-

trumentos son los más adecuados, etc. Pero, responder a estas preguntas exige tener una concepción ética acerca de cuál es la vida que se quiere construir, cuáles son las relaciones entre las personas que se considera más apreciadas; en definitiva, supone tener la preocupación por la justicia. El desarrollo que se pretende es un desarrollo que contenga la justicia, porque si no, difícilmente se le podrá considerar humano.

El enfoque del desarrollo humano cuestiona el que exista una relación directa entre el aumento del ingreso y la ampliación de las opciones que se ofrece a las personas. No basta con analizar la cantidad, pues más importante es tener en cuenta la calidad de ese crecimiento. Por eso, no es que muestre desinterés por el crecimiento económico, sino que enfatiza la necesidad de que ese crecimiento debe evaluarse en función de que consiga o no que las personas puedan realizarse cada vez mejor. Así, le preocupa que se establezcan relaciones positivas entre el crecimiento económico y las opciones de las personas.



# 5

## DESARROLLO ECONÓMICO, ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y TERRITORIO

---

G i o a c c h i n o   G a r o f o l i

Economista. Profesor de la Universidad de Varese y Pavía, Italia.

### 1. Introducción

El presente trabajo aborda la temática del desarrollo económico y el territorio, subrayando el papel activo del territorio en los procesos de desarrollo. Con respecto a estos puntos y, sobre todo, con respecto a la relación entre desarrollo económico y organización territorial de la producción, mi punto de partida es la necesidad de construir un puente entre teoría y realidad, ya que estamos en una fase de transformación no solamente en relación con la organización económica (y escenarios económicos mundiales), sino también con la teoría económica.

Me parece bastante importante, en esta fase, trabajar de una forma más sistemática en el análisis inductivo, explorando profundamente los diferentes casos de desarrollo para reconstruir algunas tipologías de desarrollo local.

En esta introducción me referiré a dos puntos importantes, concretamente, a la crisis de los paradigmas del desarrollo regional y a la interacción entre lo local y lo global.

Lo que me parece, en particular, relevante en la transformación económica de las dos últimas décadas, es la aparición progresiva, en todas las escalas observables (desde el nivel local al nacional e internacional), de nuevos modelos de desarrollo, la inversión de las trayectorias territoriales, y la incapacidad de los viejos modelos teóricos para interpretar la realidad cambiante (principalmente, la caída del paradigma centro-periferia).

Con los nuevos modelos de desarrollo están surgiendo nuevos actores (instituciones locales, administración local, actores privados colectivos) que permiten influenciar el proceso de transformación económica y social, y

que los modelos teóricos anteriores han olvidado. El fracaso de la idea de que existen leyes deterministas del desarrollo, explicaría el surgimiento de nuevas alternativas. Las comunidades locales tienen ciertas posibilidades (y responsabilidades) para promover el desarrollo. Dado que las oportunidades son mayores o menores en los distintos territorios, naturalmente, serán diferentes las pautas a seguir y las políticas a introducir y poner en marcha de acuerdo con los diferentes modelos y metas a cumplir.

Además, otro punto importante a subrayar es que el mecanismo global de desarrollo no consiste en un juego de suma cero, es decir, las relaciones entre las regiones no pueden basarse exclusivamente en la lucha competitiva.

Para concluir este primer punto considero oportuno poner de relieve el papel de las variables endógenas y de las economías externas (externas a las empresas, pero internas a áreas específicas), que han dado una nueva centralidad al territorio (interpretado como la sedimentación de conocimientos específicos y culturas) y a las formas de regulación social gestionadas localmente.

El segundo punto de esta introducción hace referencia a la relación entre lo local y lo global. Puede parecer una posición bastante extraña investigar el papel de las economías locales en un mundo cada vez más globalizado. No obstante, debemos considerar los dos fenómenos siguientes: ante todo, la crisis del modelo fordista y el papel decreciente de las formas de regulación social a nivel nacional; por otro lado, el surgimiento de formas de gobierno supranacionales (por ejemplo, la Unión Europea), de una parte y, de otra, el gobierno y la gestión local y regional (las leyes de descentralización de muchos países, como

Italia, Francia, España) de un conjunto amplio de aspectos económicos y sociales, que reducen el papel del gobierno nacional.

Por tanto, el creciente papel de las economías externas y de las ventajas de la aglomeración, así como la internalización de la producción, la reaglomeración marcada de la producción, por un lado, y la globalización de flujos económicos, por otro, explicarían el *puzzle* teórico actual (Scott y Storper 1990).

Lo local y lo internacional se convierten en los dos polos de una nueva dialéctica del desarrollo. La empresa se orienta, al mismo tiempo, a la dimensión local (para volver a considerar el *stock* de conocimientos profesionales, culturales y tecno-científicos) y a la dimensión externa (para buscar el estímulo y provocaciones de la innovación y la diferenciación productiva, con el fin de organizar nuevas redes de intercambio y colaboración).

En relación con las redes entre empresas, hay que señalar que las redes de intercambio de informaciones, de bienes y de componentes, se configuran a nivel local e internacional, pero es al nivel local donde se adquiere la cultura de colaboración entre las empresas.

## 2. El surgimiento del territorio

El desarrollo polarizado, concentrado territorialmente, y la difusión del desarrollo "desde arriba" han sido, durante algún tiempo, el paradigma teórico dominante en el que se han basado las estrategias de desarrollo y las políticas regionales. El desarrollo fue posible gracias a la continua expansión de la gran industria, preferentemente localizada en los grandes centros urbanos, dado que el tipo de las innovaciones tecnológicas, las políticas económicas y el desarrollo de las infraestructuras permitieron la formación de economías de escala y economías externas crecientes (Garofoli 1983d, 1984a, 1991b).

La política de desarrollo fundamentada en la "transferencia" del modelo basado en grandes empresas (que acepta implícitamente la teoría de los mecanismos automáticos del multiplicador de la renta y las nuevas vinculaciones económicas) ha caracterizado la mayor parte de las intervenciones gubernamentales durante décadas, tanto en los países desarrollados, como en los países en vías de desarrollo.

En los últimos diez o quince años, la incapacidad creciente del paradigma funcional para explicar, incluso, la redistribución de las actividades de producción en el territorio y el surgimiento de pautas autónomas de desarrollo en muchas regiones, relativamente periféricas, ha atraído progresivamente la atención de investigadores y estudio-

so hacia la dimensión territorial del desarrollo y las categorías del **entorno** (o *milieu*) y el **territorio**, vistas como la "sedimentación" de factores culturales y sociales, de carácter histórico, interrelacionados y específicos, en las áreas locales, que generan procesos de desarrollo diferentes debido a las especificaciones locales (Vázquez Barquero 1988b; Pecqueur 1989; Garofoli 1991a).

Estas consideraciones nos llevan a un nuevo paradigma del desarrollo económico, basado principalmente en el territorio. Pero, al mismo tiempo, cuando se consideran las características de los modelos de desarrollo endógeno, incluyendo su control interno, surge el paradigma de desarrollo "desde abajo" (Stöhr 1978, 1981 y 1984). Desde finales de los años setenta y principio de los ochenta se fue incrementando, progresivamente, la bibliografía, a nivel internacional, sobre el desarrollo endógeno y *self-centered*, el desarrollo territorial y "agropolitano" (Friedman y Douglas 1975; Friedman y Weaber 1979), y la movilización del potencial endógeno, *indigenous potential* (CEE 1981).

El resultado final de las diferentes reformulaciones del problema del desarrollo ha sido, sobre todo, un concepto diferente de espacio, mantenido por los economistas. El espacio no es sólo la distancia entre diferentes lugares, algo con condiciones para el intercambio de bienes y una fuente de costes para los agentes económicos, como señalan las teorías tradicionales de la localización industrial. En estas nuevas interpretaciones, el espacio asume el rasgo eminente de territorio; se convierte en un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y de sus características específicas. El territorio representa una agrupación de relaciones sociales; es también el lugar donde la cultura local y otros rasgos locales no transferibles se han sedimentado. Es el lugar donde los hombres y las empresas establecen relaciones, donde las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la sociedad. Representa el área de encuentro de las relaciones de mercado y de las formas de regulación social, que determinan formas diferentes de organización de la producción y distintas capacidades innovadoras que conducen a una diversificación de los productos que se venden en el mercado, no sólo sobre la base del coste relativo de los factores (Garofoli 1991 a).

Las relaciones entre el sistema de empresas y el entorno se acentúan, y constituyen el fundamento de la existencia frecuente de **economías externas para las empresas, pero internas al área**. Estas economías externas incluyen diferentes técnicas de producción compatibles con procesos de organización y estrategias diferentes, incluso en áreas donde los mismos bienes se produ-

cen con independencia de las simples relaciones entre los precios de los "factores" o de los *inputs* utilizados (Garofoli 1984b, 1992b).

Las especificidades locales se basan, principalmente, en **redes de empresas localizadas** y también en las relaciones específicas entre la estructura económica y el entorno, así como el **milieu** local. Todo ello conduce a reconocer, por un lado, la existencia de diferentes modelos de desarrollo local y, por otro, el papel crucial de la política de desarrollo local (especialmente, en lo que atañe a solidaridad local y a las formas de regulación social introducidas a nivel local).

### 3. Modelos de desarrollo y organización territorial de la producción

En términos abstractos, es posible reflejar, las características de la organización territorial de la producción, combinando de diferentes maneras las unidades principales (variables/aspectos) del análisis (economías internas y externas, economías de escala y de objetivos, ligazones entre empresas).

Las plantas y empresas varían no solamente en términos del *output* que producen, sino también en términos de su estructura interna y de sus relaciones con un *milieu* económico amplio. En particular, tienden a alcanzar el máximo grado posible en las economías internas y externas. Las economías de ambos tipos se subdividen en dos categorías, en función de los efectos que producen sobre la escala y de los objetivos de las empresas y las organizaciones.

La noción de economías externas tiene una particular relevancia en lo que concierne al desarrollo regional, como ha puesto de manifiesto Becattini (1979 y 1989) a partir de los trabajos de A. Marshall y, como se puede ver en la amplia bibliografía acerca del desarrollo regional (Garofoli 1981, 1983a, 1991a; Scott 1986 y 1988; Courlet y Pecqueur 1991).

Las economías internas de escala pueden romperse bajo ciertas circunstancias (como las relacionadas con los cambios en tecnología o condiciones del mercado), lo que causa la desintegración horizontal de tal forma que los productores, de cualquier tipo, se vuelven pequeños y más numerosos, tendiendo así a incrementarse las economías externas de escala. En segundo lugar, las economías internas de gama (*internal economies of scope*) también empiezan a decaer, conduciendo a la desintegración vertical (o intensificación de la división social del trabajo), y de este modo, promueven economías externas de gama, a través de la proliferación de pro-

ductores especializados e independientes (Scott y Storper 1990).

Las razones de por qué la desintegración horizontal y vertical puede ocurrir son muchas y variadas, pero un factor general de especial significación es la desestabilización y la competencia creciente en los mercados. En estas condiciones, la producción de series largas de productos estandarizados combinados con una integración vertical (de una serie amplia de tareas) se vuelve cada vez más ineficiente, y los niveles de desintegración tenderán a crecer. El resultado final es un cambio en el sistema de producción y la formación de un complejo de pequeñas plantas especializadas que se centran en la producción de *outputs* de series cortas y capaces de moverse rápidamente dentro y fuera de nichos de mercado particulares. Al mismo tiempo, las configuraciones cambiantes de la producción crearán mayor inestabilidad en las relaciones de transacción entre productores, y esto elevará los niveles de economías externas en el sistema de producción (Scott y Storper 1990).

Resumiendo este punto, es posible afirmar que el elemento clave que gobierna la forma y sustancia de los sistemas productivos es la interrelación entre las economías internas y externas. Combinando las dos variables se puede obtener, por ejemplo, las siguientes cuatro posibilidades alternativas del sistema productivo:

Cuadro 1  
**TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS PRODUCTIVOS, EN FUNCIÓN DE LAS ECONOMÍAS INTERNAS Y EXTERNAS**

		ECONOMÍAS INTERNAS	
		baja	alta
ECONOMÍAS EXTERNAS	baja	Taller aislado	Industria de proceso
	alta	Red de producción desintegrada	Sistemas de cadena de montaje a gran escala

Fuente: Elaboración propia.

Los casos representativos son, entonces: a) los talleres aislados (sirven a mercados limitados), b) la industria de proceso (con mercados indivisibles), c) la producción en red desintegrada (con una extensa división social del trabajo e intensas relaciones de transacción), d) sistema de cadenas de montaje a gran escala (con altos niveles de integración vertical y abundantes proveedores directos e indirectos).

Los complejos industriales caracterizados por una gran cantidad de relaciones, especialmente si son pequeños en escala y cambian rápidamente en el espacio y en el tiempo, tendrán una tendencia a converger alrededor de un centro territorial de gravedad, formándose un conjunto de empresas. En estos casos, las economías externas creadas a través de la desintegración se transforman en economías de aglomeración. Productores sin este tipo de relaciones de transacción serán, relativamente, independientes desde el punto de vista de la localización. Los dos primeros tipos del sistema de producción obedecen, por lo tanto, a patrones geográficos dispersos, mientras que los dos segundos se encuentran en modelos de tipo *cluster*.

Siguiendo los mismos criterios, es posible observar diferentes combinaciones de sistemas productivos utilizando distintas variables claves en la organización de la producción, como son los modelos de localización (o, mejor, la organización territorial de la producción) y formas de redes (o formas de relaciones entre empresas). Esto producirá los resultados que pueden observarse en el Cuadro 2, con la dicotomía entre las tipologías de organización de la producción basadas en ligazones de colaboración (como sería el sistema de pequeñas empresas --distritos industriales y áreas-sistema-- de Prato, Vigevano o *Carpí*, en Italia) y las tipologías apoyadas en relaciones de jerarquía entre las empresas, concentradas geográficamente (como el sistema de cadenas de montaje, a gran escala, seguido por Fiat en Italia, especialmente durante los años cincuenta y sesenta), o dispersas, con alta descentralización de la producción, como el modelo de Benetton.

Cuadro 2 TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS DE PRODUCCIÓN, CLASIFICADOS EN FUNCIÓN DE REDES ENTRE LAS EMPRESAS Y DE LOS MODELOS DE LOCALIZACIÓN		
REDES ENTRE EMPRESAS		
Redes jerárquicas		
Uniones cooperativas		
<i>Agglomeración</i>	Sistema de cadena de montaje a gran escala	Sistema de pequeñas empresas (distrito industrial)
ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA PRODUCCION <i>Producción dispersa</i>	Descentralización de la producción con una empresa madre dominante	Acuerdos de colaboración estratégicos

No obstante, los resultados de la localización y las formas de organización de la producción están condi-

cionados también por otros factores diferentes, como la disponibilidad de recursos, las características del mercado de trabajo local, el sistema de intervención política o las formas de regulación social. Todo esto nos muestra la necesidad de individualizar las variables estratégicas para la organización de la producción que conducen a diferentes tipologías de los modelos locales de desarrollo.

Es importante resaltar, en este momento, que cada tipo de sistema puede desarrollarse, en el transcurso del tiempo, en una dirección inesperada; a veces, incluso, se transforma en otro sistema. Ejemplos actuales son el cambio de la industria cinematográfica en Los Ángeles, que ha pasado de ser una industria de cadena de montaje, a gran escala, a un sistema en red desintegrado (Storper y Christopherson 1987); las transformaciones de los segmentos de la industria del calzado estadounidense y británica, que a principios de este siglo, ha pasado de una producción en red desintegrada a algo bastante parecido a una industria de proceso, o el cambio de la industria italiana del automóvil que, durante los años setenta y ochenta, ha pasado de una industria de cadena de montaje, a gran escala, a una organización dispersa de la producción, con relaciones jerárquicas entre las plantas y las empresas.

Todo esto no solamente significa que estamos en presencia de una pluralidad de modelos locales de desarrollo, sino también que no existen modelos predeterminados del desarrollo o, en otros términos, que no pueden establecerse leyes generales de transformación.

Con esta clase de ejercicio sólo podemos referirnos a posibilidades estructuradas de la organización de la producción. Estas posibilidades se definen, en realidad, y se realizan únicamente cuando se constituyen en la forma de sistemas institucionales y tecnológicos específicos, histórica y geográficamente.

Entre los factores que afectan las posibilidades de organización de la producción podríamos incluir, por ejemplo, el siguiente conjunto de variables (Garofoli, 1991a; Scott y Storper, 1990):

- a) la estructura económica y la organización productiva (el grado de especialización/diversificación de la economía local, tamaño de plantas, existencia o ausencia de ligazones de producción local entre las empresas);
- b) los sistemas tecnológicos (modalidades de introducción y difusión de innovación);
- c) el mercado laboral y las relaciones industriales (estructura del empleo, procedencia de los trabajadores, formación profesional);
- d) los actores sociales y la estructura social (empresas locales vs. empresas externas, estructura social y predo-

minio de relaciones productivas previas, reproducción de habilidades y capacidades empresariales, de gestión, cultura y normas);

e) la estructura del mercado y de las formas de competencia;

f) el sistema de información;

g) las instituciones de regulación.

Las varias combinaciones de este conjunto de variables pueden ayudarnos a construir una tipología de modelos locales de desarrollo o de diferentes modos de organización productiva (Garofoli 1990 y 1991 a; Harrison y Storper 1990). Lo que es importante no es la capacidad de construir una tipología exhaustiva de sistemas productivos, sino la posibilidad de acentuar la coexistencia, en las mismas fases históricas, de diferentes modelos de organización de la producción.

Parece, en cualquier caso, bastante importante reflexionar, con mayor detalle, sobre los modelos de desarrollo endógeno porque, en estos casos, hay una alta posibilidad de controlar, localmente, los procesos de desarrollo y mejorar las oportunidades para la política económica local.

Un modelo de desarrollo endógeno capaz de garantizar la autonomía del proceso de transformación del sistema económico local y que sea relativamente sostenible, debe basarse en características locales y en la habilidad para controlar ciertas variables fundamentales. En particular, parecería estar fundamentado en Garofoli (1991a y 1992a):

1) el uso de los recursos locales (trabajo, capital acumulado históricamente, empresariado, conocimiento específico de los procesos de producción, tareas profesionales específicas y recursos materiales);

2) la habilidad de controlar, localmente, los procesos de acumulación;

3) la capacidad para innovar;

4) la existencia de (y la habilidad para desarrollar) interdependencias productivas, intrasectoriales e intersectoriales, a nivel local.

El desarrollo endógeno no significa una "economía cerrada", incluso si muchas de las afirmaciones que figuran en las contribuciones a este tema subrayan la importancia de concentrarse en la expansión del mercado interno (regional e interregional), y la conveniencia de abastecerse mediante la producción local. El objetivo es resolver los problemas particulares del área, satisfaciendo las necesidades básicas de las comunidades locales (Friedman y Weaber 1979; Stöhr 1984) mediante la elec-

ción de estrategias de protección económica selectiva y de "cierre territorial", que permitieran la continua expansión del uso de los recursos locales (especialmente, trabajo) en contraposición al fetichismo del crecimiento económico y la eficiencia (Friedman y Weaber 1979, p. 195).

Desarrollo endógeno significa, en efecto (Garofoli 1992a), la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local.

#### **4. Sistemas productivos locales: el caso de los sistemas de pequeñas empresas**

Entre los modelos de desarrollo endógeno vamos a tratar ahora los sistemas locales de pequeñas empresas que representan los casos más interesantes, especialmente porque ellos representan la "sublimación" del modelo de especialización flexible.

Como ya se ha argumentado, la relación entre la economía y el *milieu* económico y, en el marco estrictamente de las relaciones económicas, las relaciones entre las empresas son elementos determinantes de los modelos de desarrollo local.

Si limitamos el análisis a las relaciones económicas, parece posible identificar las siguientes características estructurales del distrito industrial o de las áreas-sistemas (Garofoli 1981, 1983a, 1992b):

1. Una notable especialización productiva a nivel local causada por la excesiva presencia de una industria o un sistema de producción que une varias industrias a la vez y sectores relacionados con el ciclo productivo del producto típico local.

2. La producción del sistema local es bastante importante, teniendo una cuota significativa de la producción nacional, y a veces internacional, del producto específico o sector.

3. Un nivel elevado de división del trabajo entre empresas del sistema productivo local que ocasiona relaciones *input-output* muy cercanas, intrasectorial e intersectorial. La alta integración horizontal de la producción depende de los bajos costes de transacción entre las empresas locales.

4. El gran número de agentes locales (la "pluralidad de protagonistas") y la ausencia de un líder o empresa dominante. Esto impide la formación de un mercado monopolístico de la subcontratación, evitando un excesivo po-

der de negociación de las empresas "madre" y conduce a la adopción difusa de comportamiento "práctica y error". Esto implica una mayor probabilidad de que, al menos, algunos actores encuentren soluciones satisfactorias para los problemas económicos y los demás les imiten inmediatamente.

5. Una notable especialización de la producción a nivel de la empresa y planta que limita el campo de actividad, estimula la acumulación de conocimientos especializados, facilita la introducción de nuevas tecnologías y, eventualmente, aumenta, a través del incremento de la productividad del trabajo, la autonomía económica de las empresas y de los subsistemas en el área.

6. La existencia de un sistema eficiente de transmisión de la información a nivel local, que garantiza la circulación rápida de información con respecto a los mercados, las tecnologías alternativas, las nuevas materias primas, los componentes y productos intermedios, el nuevo *marketing* comercial y las técnicas financieras y comerciales. Esto ayuda a la transformación del conocimiento de cada actor individual dentro de la "herencia económica común" del área.

7. El alto nivel de habilidades de los trabajadores del área, cómo resultado de una sedimentación histórica de conocimientos de las tecnologías aplicadas.

8. El incremento de las relaciones "cara a cara" entre actores económicos (especialmente entre proveedores y usuarios de productos intermedios, maquinaria y servicios a las empresas). Ello facilita la difusión de las mejoras organizativas y tecnológicas que aumentan la eficiencia, ante todo, del sistema local.

La importancia del modelo basado en el sistema de pequeñas empresas y del análisis de este modelo para un nuevo enfoque teórico sobre el desarrollo reside en los siguientes puntos que han surgido de la investigación:

a) el papel crucial de las economías externas existentes en el territorio, que significa la capacidad para reproducir localmente conocimientos específicos, tareas profesionales y saber hacer que llevan a la posibilidad de utilizar diferentes formas de organización de la producción, sin tener en cuenta únicamente el coste de la mano de obra, del capital y del suelo.

b) la existencia estructural, en este sistema, de un equilibrio permanente entre competencia y cooperación de las empresas, es decir, existencia de normas y reglas que llevan a una fuerte reducción en los costes de transacción entre las empresas.

c) la existencia de un equilibrio entre las reglas del mercado y las de regulación social a nivel local; esto es, introducción de instituciones específicas para superar algunos tipos de fallos del mercado y para considerar la necesidad y el valor de la solidaridad social.

Asimismo, debemos considerar que el modelo basado en el sistema de pequeñas empresas es, en todo caso, un modelo dinámico, o sea, las condiciones de supervivencia del sistema están cambiando en el tiempo. Entonces, parece necesario reflexionar sobre las variables estratégicas que permiten el fortalecimiento de los sistemas productivos locales.

Las condiciones para sobrevivir cambian permanentemente. El sistema de pequeñas empresas es un modelo de cambios continuos y no una mera adaptación, tanto en las relaciones dentro del área (relaciones entre empresas, interrelaciones con el *milieu* económico y con las instituciones) como en aquéllas con las fuerzas externas (el mercado, las otras áreas competitivas, los otros sistemas territoriales). Todo esto tiene consecuencias obvias sobre el lugar que ocupa el sistema local en la división territorial del trabajo. Cambio e innovación son, por lo tanto, las condiciones para que sobreviva el sistema de pequeñas empresas. En esta situación, es necesario transformar el sistema local, lo que requiere la habilidad de entender la posición relativa del sistema local y de predecir el escenario a medio y largo plazos. Es difícil para las pequeñas empresas tener esta habilidad, de manera individual, por lo que resulta obvio que es necesario tomar decisiones a nivel de asociaciones de empresas. Las políticas económicas locales son las llamadas a obtener mayores ventajas de las relaciones entre instituciones locales y la economía local.

La condición fundamental para el fortalecimiento del sistema productivo local es el logro de una estructura "sistémica" creciente que refuerce las ligazones económicas entre empresas y la relación con el *milieu* económico, de modo que las características específicas locales lleguen a ser el factor más importante en la localización y el desarrollo.

Las variables cruciales para el fortalecimiento de un sistema local son endógenas (controladas dentro del área) y exógenas. Entre las variables que se pueden controlar dentro del sistema local, podemos recordar (Garofoli 1984b y 1992):

a) Las innovaciones tecnológicas y organizativas, las cuáles (en los sistemas de pequeñas empresas) toman,

cada vez más, las características de un procesos continuo (con un gran número de cambios tecnológicos, todos ellos pequeños, acumulativos e interdependientes); y luego un proceso incremental de innovación (a la manera de Rosenberg) y no con grandes saltos (a la manera de Schumpeter). La innovación tecnológica en los sistemas locales no sólo es el resultado de un procesos de difusión territorial sino que, muy a menudo, es el producto mismo del sistema local con la introducción de técnicas originales, especialmente cuando las máquinas herramienta son el producto local. El movimiento de la frontera tecnológica es, por lo tanto, crucial para la consolidación y supervivencia del sistema local.

b) El sistema de información. Una rápida y eficiente circulación y difusión de la información, un conocimiento oportuno de los mercados, la difusión de la información sobre tecnología y de los factores de producción son, de hecho, la base de una valoración correcta de las perspectivas de desarrollo para las empresas locales.

c) La habilidad para controlar el mercado. La fortaleza de la capacidad del sistema de pequeñas empresas es uno de los factores cruciales para conseguir la autonomía de los distritos industriales y, al mismo tiempo, una oportunidad permanente para la introducción de nuevos productos.

d) Las formas de regulación social, las cuales operan fuera del mercado y dependen de una integración útil entre las instituciones y la economía local (Sabel, Zeitlin 1982 y 1985; Zeitlin 1985). Es suficiente pensar en el papel crucial que, para el desarrollo de las empresas y el sistema local, pueden desempeñar los sistemas de control y calidad, los centros tecnológicos, los centros de servicios a las empresas establecidos sobre la base de acuerdos entre las administraciones locales, las instituciones locales y los consorcios de empresas. Los centros de formación profesional e instituciones, por otra parte, regulan la competencia entre las empresas, favoreciendo las formas basadas en nuevos productos y procesos, más que la competencia basada en la disminución de los costes e, indirectamente, la de los de la mano de obra, es decir, sin una brutal guerra de precios.

Concluyendo, es posible señalar que algunos puntos teóricos bastante importantes quedan fuera de este tipo de investigación, y particularmente:

a) el papel crucial que desempeñan las economías externas (principalmente las ligadas a la existencia de especificidades locales estratégicas-conocimientos técnicos y profesionales, relaciones entre las empresas, formas locales de regulación social);

b) la escasa importancia de las economías de escala (el tamaño óptimo mínimo se debe definir, como mínimo, al nivel de cada fase del proceso productivo y no a nivel de las plantas);

c) la importancia de los costes de transacción (que se reducen bastante en el sistema de pequeñas empresas de acuerdo con las estrechas uniones entre empresas locales y la relación de colaboración difusa);

d) el papel de la diferenciación de los productos y las diferentes formas de competir;

e) la crisis de las interpretaciones dualísticas (principalmente, ligadas a la idea de que empresa pequeña es sinónimo de sector atrasado), debido al descubrimiento de la capacidad difusa para innovar de las pequeñas empresas, especialmente, en los sistemas de pequeñas empresas.

Todo esto significa que el territorio (o *milieu* local) esta desempeñando un papel crucial en el proceso de desarrollo económico. De hecho, el *milieu* local es el lugar en el que rige:

a) la difusión de información (organización de un sistema de información que gobierne los flujos de información sobre técnicas de producción, mercados de salida, otros puntos estratégicos); b) la organización de la producción (causada por la división social de trabajo entre las empresas locales); c) el mercado de trabajo local (con la introducción de relaciones industriales específicas); d) la reproducción de las habilidades profesionales y "saber hacer"; e) las formas locales de regulación social (gobernación socio-institucional).

Esto significa que territorio (y *milieu* local) abarca las siguientes esferas: información, producción, mercado de trabajo y gobernación socio-institucional.

## **5. El equilibrio entre el mercado y el Estado: las políticas económicas locales**

Las economías externas y las especificidades locales de la organización de la producción se deben principalmente a las transacciones interempresariales, innovación tecnológica, organización del mercado de trabajo local y reestructuración. Porque estos temas no pueden regularse exclusivamente a través de las relaciones de mercado y porque la competitividad local depende, en gran medida, de la capacidad para mantener las economías externas y las ventajas locales específicas, parece importante reflexionar sobre los fallos del mercado en estas esferas e individualizar los campos específicos de la intervención económica local.

Las transacciones interempresariales son bastante importantes no sólo para la reducción de los costes de transacción, sino también para el aumento de la división social del trabajo dentro del área local (que estimula la formación de nuevas empresas). La aglomeración es una estrategia de localización, seguida, frecuentemente, por los productores, ya que la proximidad se traduce en bajos costes de transacción y en amplias oportunidades para igualar las necesidades y las capacidades. Pero la aglomeración a solas no conduce, necesariamente, a la formación de interrelaciones de transacción eficientes, porque existen fuerzas poderosas que podrían trabajar en contra de este fenómeno. Por ejemplo, la ruptura de los intercambios de información ocurre cuando una parte mantiene información privilegiada que puede negociarse al mejor postor (por ejemplo, cuando la información del subcontratista es asimétrica con la de la empresa principal) o en caso de desconfianza entre las empresas locales (Scott y Storper 1990).

Todos estos problemas pueden controlarse mediante infraestructuras institucionales o prácticas sociales, que permitan aumentar los intercambios de información y la confianza a nivel local (y limitar la probabilidad de comportamientos oportunistas, que beneficien a los que los practiquen).

Tipos similares de infraestructura facilitan los intercambios de información técnica. En el área de la innovación tecnológica, de hecho, abundan los fallos de mercado. Algunas empresas, en la búsqueda de beneficios, tienden a desinvertir en muchas formas de productos y desarrollo de procesos; además, en muchos sectores críticos, los *inputs* de investigación básica provienen de sectores no lucrativos o están subvencionados mediante incentivos públicos. Las innovaciones tecnológicas se producen, frecuentemente, en lugares limitados: el *stock* de conocimiento y capital humano en el que se basan los cambios tecnológicos, tienden a concentrarse en la mano de obra especializada que se localiza en un pequeño número de lugares.

Los fallos de mercado pueden limitar la capacidad de la industria para realizar actividad innovadora. Es suficiente recordar el miedo de las PYMEs a invertir en proyectos a largo plazo o el nivel insuficiente de recursos financieros de las empresas líderes técnicamente, pero pequeñas en tamaño. Instituciones locales específicas (como los centros tecnológicos) son, a veces, necesarias para superar alguno de estos fallos del mercado.

Un área adicional para la intervención económica local es el mercado de trabajo local. Los mercados locales de trabajo dependen para su funcionamiento efectivo, del

desarrollo y circulación de la información. Esto es particularmente relevante en los mercados de trabajo asociados con sistemas productivos en los que están cambiando, rápidamente, las oportunidades de empleo así como también la cantidad y la calidad de la información.

La transmisión de información sobre la oferta de puestos de trabajo puede verse obstaculizada, severamente, por la falta de canales de transmisión de la información. Frecuentemente, además, si la formación no está bien planificada y organizada es fácil notar una oferta insuficiente de mano de obra cualificada. El apoyo institucional, mediante centros de empleo, puede ser una condición necesaria para conseguir la cualificación de la mano de obra y dotarse de servicios de recualificación.

En este sentido, es posible concluir con Scott y Storper (1990) que el desarrollo económico regional está abierto a múltiples iniciativas que dependen de la interrelación entre las fuerzas económicas y las políticas del lugar.

La atención a las instituciones locales y a la cultura local es, por lo tanto, un tipo de respuesta a los fallos del mercado, debidos a la presencia de externalidades e información imperfecta. La idea de que la reproducción del sistema económico no se pueda producir con éxito, si se carece de Agencias y de la acción colectiva, se mantiene no sólo al nivel de la economía nacional, sino también (y, particularmente) al nivel de la economía local y de los sistemas productivos locales.

Los fallos del mercado en la creación y la transferencia de tecnología, en la provisión de servicios de gestión a las PYMEs y en la formación de la mano de obra, son, relativamente, frecuentes. En algunas áreas de aglomeración de producción flexible, se han realizado esfuerzos institucionales para enfrentarse a estos problemas mediante la provisión de actividades de investigación financiadas públicamente, agencias de servicios de gestión e instituciones de formación, muy a menudo con la cooperación (en planificación, financiamiento, seguimiento, gestión y control) de actores privados y colectivos, como empresarios, asociaciones o consorcio de empresas (respecto a la experiencia italiana, los casos de Citer en Capri, de Città Studi Biella, de Cil y Sistemas de Formación Profesional en Lecco).

## 6. Conclusiones

En este trabajo se ha expuesto cómo las instituciones locales y los actores colectivos (privados, como los consorcios de empresas, y públicos, como los órganos de la administración) podrían intervenir para fortalecer los elementos de éxito (y para reducir los puntos débiles) del sistema productivo local, a través de la introducción de

herramientas específicas que apoyan la economía local y que resuelven, por ejemplo, los problemas surgidos por los fallos de mercado. Esto significa no sólo la introducción de formas específicas de regulación social local, sino también la constitución de uniones informales entre el sistema productivo y la sociedad local.

Igualmente, las instituciones locales y los actores colectivos deberían intervenir para la formación de redes de colaboración entre diferentes áreas y regiones a nivel nacional, pero, en particular, a nivel internacional. Por supuesto, es más fácil encontrar problemas comunes para áreas que pertenecen a diferentes países que, a menudo, para áreas dentro de un mismo país o región.

Cuando seamos capaces de rebatir y superar la ideología de la competencia interregional (que ha sido dominante a lo largo de los años ochenta y que se basa en la hipótesis de "juego suma cero"), cuando se acepte la idea del proceso de desarrollo basado en la "valorización" de los recursos inutilizados o mal empleados (Hirschman 1958) con el fin de hacer frente a las necesidades so-

ciales todavía no satisfechas, entraremos en un escenario completamente diferente. En este caso, el escenario del desarrollo regional debería cambiar radicalmente y las experiencias hasta ahora realizadas en un área podrían ser de gran interés y utilidad para otras áreas con una estructura productiva similar o con problemas parecidos. Ejemplos actuales de esta clase de cooperación se encuentran en los programas de transferencia de tecnología y de conocimientos, principalmente con tecnologías intermedias más adecuadas para regiones menos desarrolladas y países basados en pequeñas empresas, gestionadas a nivel local --como es el caso francés en Savoy y Doubs, que cita Courlet (1992)--, en programas de transferencia de formación laboral organizados en varios distritos italianos basados en sistemas de pequeñas empresas (como la experiencia de Citer en Capri), en la constitución de "círculos de calidad" de los sistemas productivos locales con grupos de discusión interregionales (como es el caso de los acuerdos de cooperación entre los distritos industriales de Cluses y Lecco).

## Bibliografía

- Becattini, G. (1979): "Del settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economía industriale." *Rivista di Economia e Política Industriale*, vol.5, nº1, enero-abril, pp.7-21, (traducido al catalán en Revista Económica de Catalunya, nº1).
- Becattini, G., ed. (1989): *Modelli locali di sviluppo*. Il Mulino, Bolonia.
- CCE (1981): *The Mobilization of Indigenous Potential*. Internal documentation of regional policy in the Community, Bruselas, nº 10, septiembre.
- Courlet, C. y Pecqueur, B. (1991): "Local industrial systems and externalities: an essay in typology." *Entrepreneurship and Regional Development*, vol.3, nº 4, October-December.
- Courlet, C. (1992): "Local industrial policies in favour of small and medium-sized firms: the French case." En: Garofoli, G. (ed.) *Endogeneous development and Sout hern Europe*, Aldershot, Avebury.
- Friedmann, J. y Douglass, M. (1975): *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Development in Asia*. United Nations Centre for Regional Development, Nagoya (Japan), November.
- Friedmann, J. y Weaver, C. (1979): *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. E. Arnold Publication, Londres (traducción en castellano por el Instituto de Administraciones Locales, Madrid).
- Frierichs, G. (1982): "Microelectrónica e microeconomía." En: Friedrichs, G.; Shaff, A., *Rivoluzione microelettronica*. Informe para el Club de Roma, Mondadori, Milán.
- Garofoli, G. (1981): "Lo sviluppo delle «aree periferiche» nella economía italiana degli anni settanta." *L'Industria* II, nº 3, julio-sept., pp. 391-404.
- Garofoli, G. (1983a): *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, I. Re. R., Franco Angelí, Milán.
- Garofoli, G. (1983d): "Svillupo Regionale e Ristrutturazione Industriale: il Modello Italiano degli Anni'70." *Rassegna Economica*, XLVII, nº 6, November-December.
- Garofoli, G. (1984a): "Diffuse Industrialization and Small Firms: The Italian Pattern in the 70s." En: Hudson, R.(ed.) *Small Firms and Regional Development*. Institute for Transport, Tourism and Regional Economy, Copenhagen School of Economics and Business Administration, publication, nº 39, Copenhagen.
- Garofoli, G. (1984b): "Modelli locali di sviluppo." Comunicación presentada al 25th Scientific Meeting of the Società Italiana degli Economisti, Roma, noviembre (publicado en Becattini, 1989).
- Garofoli, G. (1989): "Modelli Locali di Sviluppo: i sistemi di piccola impresa." En: Becattini, G.(ed.) *Modelli Locali di Sviluppo*. Il Mulino, Bologna.
- Garofoli, G. (1990): "Local Development: Pattern and policy Implications." En: Konsolas, N.(ed.) *Local Development*. Regional Development Institute, Athens.
- Garofoli, G. (1991a): *Modelli locali di sviluppo*. Franco Angelí, Milano.
- Garofoli, G (1991b): "The Italian Model of Spatial Development in the 1970s and 1980s." En: Benko, G., Dunford, M. (eds.). *Industrial Change & Regional Development*. Belhaven Press, London.
- Garofoli, G., ed.(1992a): *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot.
- Garofoli, G. (1992b): "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène." En: Benko, G, Lipietz, A. (eds.). *Les régions qui gagnent*. PUF, Paris.
- Garofoli, G. (1992c): "Les systèmes de production." En: Ganne, B. *Développement local et ensemble de pme*. GLYSI.
- Harrison, B. y Stoper, M. (1990): "Flexibility, Hierarchy and Regional Development: The Changing Structure of Industrial Production Systems and Their Forms of Governance in the 1990s." School of Architecture and Planning, University of California at Los Angeles, *working paper*, January.
- Hirschman, A.O. (1958): *The Strategies of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Instituto del Territorio y Urbanismo (1987a): *Areas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. MOPU, Madrid.
- Pecqueur, B. (1989): *Le développement local: model ou modele?* Syros/Alterna-tives, París.
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (1982): "Alternative storiche alia produzione di massa." *Stato e mercato*, nº 5, agosto.
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (1985): "Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth Century Industrialisation." *Past and Present*, nº 108, agosto.
- Scott, A.J. y Storper, M. (1990): *Regional Development Reconsidered*. The Lewis Center for regional Policies Studies, University of California - L.A., working paper nº I, Los Angeles, December.

- Scott, A.J. (1986): "Industrial Organization and Location: Division of Labour, the Firm and Spatial Process." *Economic Geography*, nº 3, July.
- Stöhr, W.B. (1978): "Center-Down-and-Outward Development versus Periphery-up-and-Inward Development: A Comparison of Two Paradigms." I.I.V.R.S., University of Economics, Viena.
- Stöhr, W.B. (1981): "Development from below: the Bottom-up and Periphery-Inward Development Paradigm." En: Stöhr, W.B. y Taylor, D.R.F. (eds.). *Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. J.Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- Stöhr, W.B. (1984): »La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement regional?« En: Aydalot, Ph.(ed.). *Crise & espace*. Economica, París.
- Vázquez Barquero, A. (1988b). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- Zeitlin, J. (1985): »Distretti industriali e struttura industriale in prospettiva storica.« En: Innocenti, R.(ed.). *Piccola città & piccola impresa*. Franco Angelí, Milán.



# 6

## SERVICIOS EMPRESARIALES Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: UNA RESEÑA TEMÁTICA

---

F r a n c i s c o   A l b u r q u e r q u e

Economista. Investigador del Centro de Investigación Científica de Madrid (CICM), España.

### Resumen

Este documento destaca las principales tendencias y líneas de acción en las iniciativas de fomento empresarial, desarrollo económico local y fortalecimiento municipal, que pueden deducirse de las experiencias internacionales y diferentes estudios de casos en América Latina. Se señala la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con micro ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales; tratar de definir, en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la cualificación de recursos humanos; y vincular la oferta de capacitación de cada ámbito territorial de forma más eficiente al perfil específico de las actividades productivas de cada territorio. Al mismo tiempo, ello implica subrayar la importancia de la descentralización en América Latina, no solamente para el mejoramiento de la gestión de los mayores recursos transferidos a las entidades locales o el logro de la mejor eficiencia en la prestación de servicios públicos, sino para incorporar el papel de la promoción en el desarrollo económico a escalas local y regional.

### 1. Cambio estructural, reformas económicas y desarrollo local

Al igual que en el resto del mundo, en los países de América Latina y el Caribe, se viene mostrando las exigencias ineludibles del **cambio estructural** que implica la nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa, la cual, como es bien conocido, afecta las formas de producción y gestión empresarial, la naturaleza del Estado y la regulación socioinstitucional, así como el funcionamiento eficiente de todo tipo de organizaciones, públicas o privadas.

En la base de esta reestructuración tecnoeconómica y organizativa hay que destacar la introducción de innovaciones importantes, que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo, que alientan la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas, y el declive de otros sectores maduros, y despliega movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, con efectos desiguales en cada territorio, lo cual obliga a un inteligente diseño de políticas para encarar estos retos desde la especificidad de cada ámbito territorial.

A estos cambios estructurales debidos a la fase de transición tecnológica actual, hay que sumar los condicionantes de la creciente **globalización** de importantes sectores de la economía internacional, lo cual plantea superiores exigencias de competitividad, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva correspondientes a la fase de transición tecnológica ya señalados.

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. Por lo general, estas políticas han debido dar prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los equilibrios básicos e intentando orientar, en mayor medida, las respectivas economías hacia los mercados internacionales.

La estabilización macroeconómica ha permitido la creación de un contexto favorable, al disipar incertidumbres vinculadas a la inflación, reduciendo, al mismo tiempo, la inestabilidad financiera y cambiaria. Estas circuns-

Cuadro 1

**IMPORTANCIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA**

<i>Países</i>	<i>Empresas según números de empleados</i>	<i>Números de empresas (En % del total)</i>	<i>Participación en el empleo (En % del total)</i>
Argentina	De 0 a 50	96,5	47,0
Bolivia	De 1 a 49	99,5	80,5
Brasil	De 0 a 49	94,0	37,4
Colombia	De 0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	De 0 a 49	96,0	43,3
Chile	MIPYMES hasta 200	97,2	79,8
México	De 0 a 50	94,7	50,8
Nicaragua	De 1 a 30	99,6	73,9
Panamá	De 0 a 49	91,5	37,6
Perú	De 1 a 50	95,8	40,2
Uruguay	De 0 a 49	97,9	64,4
Promedio 11 países	Micro y pequeñas empresas (MIPES)	96,2	56,5

(a) Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

tancias favorecen la aplicación de políticas a escalas micro y mesoeconómica, orientadas a asegurar la innovación tecnológica y organizativa del tejido productivo y empresarial existente en los diferentes ámbitos subnacionales o locales de América Latina y el Caribe, el cual está compuesto, mayoritariamente, por micro y pequeñas empresas, que no pueden por sí solas acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción, lo cual obstaculiza sus procesos de innovación productiva y de gestión.

Como se aprecia en el Cuadro 1, el conjunto de micro y pequeñas empresas en 11 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) representa, en promedio, más de 96 % del tejido formal de empresas existentes y más de 56 % de la mano de obra empleada. Dentro de este conjunto de establecimientos formales, las microempresas suponen un promedio de 77 % del total y más de 27 % del empleo, mientras que las pequeñas empresas representan, aproximadamente, 20 % de los establecimientos, y da empleo a casi 30 % de la población ocupada.

Esta presencia mayoritaria nos señala el esfuerzo ingente que se precisa abordar en cuanto a innovación productiva, a fin de lograr avanzar en la frontera tecnológica y de gestión de dicho tejido de empresas, una cuestión para la cual las políticas de carácter genérico dictadas desde el nivel central del Estado no son ni eficaces ni sufi-

cientes. En otras palabras, sin una política específica de atención a las circunstancias concretas territoriales de los diferentes sistemas productivos locales no será posible atender adecuadamente sus requerimientos de modernización empresarial.

La importancia de este tejido de micro y pequeñas empresas es fundamental desde el punto de vista del empleo y el ingreso para amplias capas de la población, así como para una difusión territorial más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico, dada la implantación difusa en el territorio de estas empresas. De ahí, la necesidad de cambiar el enfoque actual predominante en América Latina, que considera este conjunto de empresas como marginales y "no viables", objeto de fondos asistenciales, en lugar de contemplarlas como parte

relevante de la estrategia económica nacional, e introducir desde la instancia territorial un enfoque de desarrollo productivo y empresarial, al mismo tiempo que se fortalecen institucionalmente los poderes locales.

Asimismo, las empresas no actúan en el vacío, sino en conjuntos eslabonados unos con otros, como abastecedoras y clientes en las sucesivas fases de la transformación productiva. De poco nos sirve una relación de empresas según su tamaño, ya que lo que necesitamos es conocer los eslabonamientos productivos específicos y los agrupamientos económicos territoriales en los que estas empresas se encuentran en la realidad. La falta de esta información económica territorial impide diseñar actuaciones eficaces para mejorar estos eslabonamientos productivos y, por tanto, dificulta la modernización empresarial en esas redes territoriales de empresas.

Este hecho evidencia, además, la falta de criterios apropiados en la recogida de información sustantiva para el desarrollo económico, ya que la clásica diferenciación sectorial de actividades económicas (primario, secundario, terciario) apenas tiene utilidad a la hora de la intervención en una realidad económica y empresarial, que entremezcla, en la práctica, eslabonamientos diferentes ("hacia atrás" y "hacia delante") procedentes de diversos sectores, y hace que lo sustantivo sea un conjunto de elementos facilitados por el conocimiento y el eficiente funcionamiento en red.

Las actividades no son, pues, exclusivamente agrarias, industriales o de servicios, sino un conjunto de elementos de transformación a lo largo de la "cadena de valor" que incorpora insumos procedentes de todos estos sectores. De este modo, la vieja clasificación sectorial pasa a ser, poco a poco, una pieza de museo, ya que lo sustantivo es si las actividades incorporan o no los componentes avanzados de información o conocimiento tecnológico, y de gestión.

Como vemos, la micro y pequeña empresas no constituyen un segmento marginal o poco importante dentro del tejido empresarial en América Latina, sino que se trata de una parte sustantiva de la base económica en cada país y en cada territorio o región, ante lo cual hay que dar respuestas apropiadas en el nivel microeconómico para responder con eficacia a las exigencias del cambio estructural.

La importancia de la pequeña y mediana empresas es también fundamental en los países desarrollados, según puede apreciarse en el Cuadro 2, que recoge datos sobre las PYMEs en Canadá, España, Italia y Japón

(Domínguez 1996). En estos países, las PYMEs tienen una destacada participación en el número total de empresas de cada país, así como en el conjunto de las ventas, empleo y exportaciones.

La política de apoyo a la innovación del segmento de micro y pequeñas empresas debe ser, por tanto, resalta da en América Latina y discutida como parte de la nueva agenda de funciones de los responsables locales (regionales y municipales). De otra forma, se corre el riesgo de seguir avanzando en el proceso de ajuste macroeconómico sin acompañarlo de los necesarios ajustes flexibles en cada territorio según los requerimientos específicos de los distintos sistemas productivos locales.

Según datos del Observatorio Europeo para la Pequeña Empresa (Unión Europea, 1994), en 1993, existían en la Unión Europea 17 millones de PYMEs, que proporcionaban 67 millones de puestos de trabajo, de los cuales cerca de 30 millones eran provistos por empresas de menos de 10 empleados. En opinión de Bianchi (1996), las PYMEs desempeñan un papel crucial, no sólo para promover el empleo, sino para garantizar el dina-

Cuadro 2

**IMPORTANCIA DE LAS PYMES EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS**

<i>Países</i>	<i>Tamaño según número de empleados</i>	<i>Números de establecimientos (En % del total)</i>	<i>Ventas/PIB (En % del total)</i>	<i>Empleo (En % del total)</i>	<i>Exportaciones (En % del total)</i>
Canadá (1990)	Manufactura: < 100 empleados Servicios: <50 empleados	99 %	40 % del PIB	52,3 %  43 %	9,3 %
España (1989)	< 250 empleados	99,8 %	64,2 % de las ventas	63,7%	41,0%
Italia (1991)	< 200 empleados	97,6%	31,5 % del PIB < 100 empleados	54,7%	22,6% <100 empleados
Japón (1991)	Manufactura: <300 empleados Mayoristas: < 100 empleados Servicios Minoristas: <50 empleados	99,1%	De las ventas: Manufactura: 51,7% Mayorista: 62,1 Minorista: 78%	79,2%	

Fuente: Domínguez (1996), quien cita como fuentes: *Japan Small Business Corporation*, 1995; *Tacis Project* 1995; *Canada House of Commons* 1994; Lorenzo, M.J. y J. L. Calvo, 1994.

mismo de los mercados, el éxito de los acuerdos regionales de comercio y el reforzamiento de la estabilidad social de los países de la Unión Europea.

En efecto, una estrategia orientada al desarrollo de la especialización y complementariedad de las PYMEs, dentro de acuerdos y aglomeraciones territoriales (*clusters*), puede resultar decisiva. Desde luego, como recuerda este autor, existe una rica y heterogénea literatura que muestra cómo el éxito de las pequeñas empresas en Europa se basa en las características de las aglomeraciones de una variedad de firmas individualmente especializadas, pero que trabajan en un contexto de complementariedad, de modo que el sujeto colectivo que protagoniza la pugna competitiva es el grupo de firmas, o *cluster*.

Pero la demanda subyacente de modernización de todos esos agentes empresariales no puede ser atendida adecuadamente a distancia y desde un planteamiento centralista. Esta es, desde luego, una de las principales lecciones de las "mejores prácticas" internacionales en desarrollo económico local y regional, ya que una aproximación territorial permite una identificación más precisa de la demanda de servicios de desarrollo empresarial en cada uno de los sistemas productivos locales, tanto en lo relativo a la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión necesarias, como en lo que se refiere a la cualificación de los recursos humanos según las necesidades de la demanda empresarial local.

De este modo, el fortalecimiento institucional de los poderes locales y el aliento a la descentralización y la participación democrática de la ciudadanía se convierten, también, en el enfoque del desarrollo local, en una herramienta fundamental para alentar la concertación estratégica de actores públicos y privados territoriales, y abordar las nuevas tareas de la gestión local para el desarrollo.

Igualmente, las empresas dependen de la calidad de su entorno urbano, ambiental y territorial para poder avanzar en cuanto a productividad y competitividad, lo cual hace necesario reforzar las actuaciones en esos ámbitos, a fin de mejorar la calidad de las infraestructuras y servicios básicos, así como el sistema de comunicaciones para el movimiento de personas, información y mercancías, como componentes principales de las condiciones de vida satisfactorias en cada ciudad o ámbito local.

## **2. La importancia de lo local en la era de la "globalización"**

En lo esencial, los nuevos óptimos de eficiencia productiva y gestión empresarial apuntan al adecuado diseño de las actuaciones públicas y privadas relacionadas

con dos aspectos clave del desarrollo económico: a) la introducción de las innovaciones tecnológicas, gerenciales y sociales en los ámbitos de la producción y comercialización de mercancías; y b) la cualificación de los recursos humanos, de forma vinculada a los requerimientos planteados por este proceso de transformación socio-económica estructural.

Esto exige respuestas sustantivas a escala microeconómica, ya que afecta, esencialmente, las formas de producción y gestión de las empresas y de las organizaciones en general, privadas o públicas; así como a escala mesoeconómica, a fin de intermediar eficientemente para conseguir una adecuada vinculación de la oferta de capacitación a los requerimientos de la base productiva de cada territorio o ámbito local, y lograr un contexto institucional favorable para la reducción de los costes de transacción y un entorno de servicios empresariales y urbanos de calidad.

Dentro de la escala microeconómica hemos de atender, entre otros aspectos decisivos, la introducción de innovaciones productivas y de comercialización; el mejoramiento de la capacidad de gestión empresarial y tecnológica; la eficiente organización en red con proveedores y clientes (esto es, la cooperación interempresarial); la calidad de las relaciones laborales a fin de garantizar el involucramiento de trabajadores/as; la adecuación de la oferta de capacitación de recursos humanos a los requerimientos de la base productiva y el tejido empresarial existente; la vinculación de las empresas con las entidades oferentes de servicios de desarrollo empresarial, etc.

Como se aprecia, ninguno de estos aspectos decisivos es contemplado en la agenda habitual del ajuste macroeconómico, dirigido a asegurar las condiciones generales del régimen de acumulación a través de los equilibrios macroeconómicos básicos. Hay que señalar que, pese a ser éstos fundamentales, no son suficientes para dar respuestas al cambio estructural. Son, pues, únicamente precondiciones para el desarrollo, pero no su agenda única.

El análisis de las "mejores prácticas" internacionales muestra que, desde mediados de los años ochenta, en los países desarrollados se ha ido produciendo un cambio significativo en el diseño de las políticas de desarrollo empresarial, constatándose, progresivamente, la superior eficacia de los planteamientos territoriales (locales o regionales) para afrontar estas exigencias del cambio tecnológico y la cualificación de los recursos humanos.

Aparentemente, esta importancia de lo local pareciera contraponerse a la creciente globalización de activida-

Cuadro 3

**INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS  
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS  
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Total del mundo	20,7	29,1
Estados Unidos	14,0	19,4
Japón	21,5	26,1
Alemania	...	55,1
Francia	33,7	45,4
Reino Unido	33,3	46,3
Italia	28,0	39,6
España	18,4	36,8
Grecia	21,2	27,9

*Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.*

des y sectores económicos en el sistema internacional. Pero lo cierto es que, pese a esa fuerte tendencia de globalización económica de determinadas ramas y sectores dinámicos en la economía internacional, la inmensa mayoría de la producción a escala mundial sigue desarrollándose en ámbitos esencialmente locales, regionales o nacionales.

Según datos del *World Development Indicators 1998* del Banco Mundial, en 1996, el intercambio mundial de bienes y servicios, medido por la suma de exportaciones e importaciones de mercancías, valoradas en US dólares corrientes, y dividido por el producto interior bruto en cuanto a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA),\* es sólo 29,1 % de la producción mundial. En otras palabras, a pesar del importante crecimiento de los intercambios externos observado en estos últimos diez años (Cuadro 3), más de 70 % de la producción mundial incluida en las Cuentas Nacionales en 1996, no se comercializa internacionalmente. Es decir, es de ámbito local, regional o nacional.

Hay que tener en cuenta, también, que esta cuantificación de la producción mundial no incluye las actividades de autoconsumo, de trueque o de carácter informal, las cuales tienen una presencia importante, sobre todo, en el mundo en desarrollo. Si establecemos el supuesto de que estas actividades productivas equivalen, aproximadamente, a 25 ó 30 % de la producción medida en términos monetarios por las Cuentas Nacionales (lo cual constituye una estimación bastante modesta), podemos

\*La Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) se define como el número de monedas de un país necesario para comprar en el mercado nacional la misma cantidad de bienes y servicios que se podrían obtener con un dólar de Estados Unidos.

afirmar que más de 75 % de la producción mundial sigue siendo, en 1996, de ámbito local, regional o nacional.

Incluso, una buena parte de las exportaciones se dirige a los países vecinos y no al mundo entero, tal como sugiere una visión apresurada sobre la "globalización". Hay, pues, mucho de exageración en la expresión "estamos en un mercado global", ya que la verdad es que el mercado sigue siendo un conjunto bastante heterogéneo y los problemas de los diferentes sistemas productivos locales siguen teniendo una importancia decisiva.

En el caso de América Latina, tal como se aprecia en el Cuadro 4, para 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) la suma de las exportaciones e importaciones representa, como promedio, tan sólo 20 % del PIB. Es decir, teniendo en cuenta solamente la producción medida en términos monetarios, 80 % de la producción latinoamericana es de ámbito local, regional o nacional.

Si incorporamos un estimado de las actividades productivas no recogidas en las Cuentas Nacionales (autoconsumo, trueque, informales, etc.), y suponemos que equivalen a un promedio, en América Latina, de 40 ó 50 % de la producción formal, podemos inferir que, en realidad, más de 86 % de esa producción no se comercializa internacionalmente y es, esencialmente, un fenómeno local, regional o nacional.

Cuadro 4

**INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS  
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS  
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Argentina	5,9	14,0
Bolivia	11,7	12,0
Brasil	5,8	10,2
Chile	11,6	18,9
Colombia	7,1	9,5
Costa Rica	20,2	34,4
Rep. Dominicana	12,3	28,3
Ecuador	11,8	16,3
El Salvador	20,7	22,5
Guatemala	9,7	12,2
Haití	6,9	12,6
Honduras	21,7	42,5
México	6,8	26,1
Nicaragua	15,5	19,4

*Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.*

Cuadro 5

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA BRUTA  
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS  
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Total del mundo	1,1	2,2
Estados Unidos	1,4	2,6
Japón	0,9	0,9
Alemania	-	2,0
Francia	1,1	3,7
Reino Unido	3,6	6,6
Italia	0,4	0,8
España	1,1	1,9
Grecia	0,6	0,8

Fuente: *World Development Indicators 1998*, The World Bank, Washington D.C., USA.

Las cifras de la inversión extranjera directa bruta, esto es, la suma de los flujos de entradas y salidas de inversiones extranjeras directas recogidas en la balanza de pagos (lo que incluye capital social, reinversión de beneficios, otros tipos de capital a largo plazo y capital a corto plazo) son también otro de los aspectos de la "globalización". En este caso, los datos nos muestran que, en promedio, dichas inversiones extranjeras directas brutas representan únicamente 2,2 % del PIB mundial (Cuadro 5).

Para los 18 países de América Latina mencionados, estas inversiones equivalen únicamente a 1,1 % del producto interior bruto total de la región (Cuadro 6). También aquí podemos apreciar hasta qué punto las decisiones de producción corresponden, esencialmente, a decisores nacionales, regionales o locales.

No debe confundirse, por tanto, la tendencia creciente de la globalización de determinados sectores dinámicos de la economía mundial y la apertura de mercados con la suposición de que "sólo existe un mercado global" o que las inversiones extranjeras son las más importantes; lo cual es, claramente, una exageración que no ayuda en nada a la hora de diseñar las estrategias de innovación productiva en las diferentes situaciones concretas, en cada territorio.

### 3. El avance de los procesos de democratización y descentralización en América Latina

Por otro lado, los gobiernos locales y regionales poseen ventajas importantes respecto a los gobiernos centrales, tanto por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados --y poder, así, ser agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales--, como por su mayor flexibilidad,

adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes (Borja y Castells, 1997).

De ahí que el **fortalecimiento institucional a escala local** o regional puede facilitar la construcción de redes de colaboración con los distintos actores sociales, y de cooperación entre los diferentes niveles de la administración pública, y tratar de difundir la información y reaccionar frente a la burocracia o la corrupción. De este modo, frente a los retos actuales de la revolución tecnológica y la globalización económica, el fortalecimiento de las instituciones de gestión y representación a escala local busca aunar la democracia participativa, la descentralización administrativa, la integración social y cultural, y la eficiencia en la innovación productiva y el desarrollo empresarial.

El avance de los procesos de **democratización** ha permitido también en América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de los gobiernos municipales, tras décadas de autoridades locales designadas desde los gobiernos centrales. De este modo, ciudades, aldeas y localidades en los países de la región, ejercen ahora su derecho a elegir a sus propios representantes locales y a pedirles cuenta de sus actuaciones. Este cambio, que implica convertir a las alcaldías en nuevos centros de poder y decisión, es

Cuadro 6

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA BRUTA  
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS  
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Argentina	0,3	1,3
Bolivia	0,1	1,8
Brasil	0,1	0,7
Chile	0,5	3,0
Colombia	0,6	1,3
Costa Rica	0,6	1,8
Rep. Dominicana	0,3	1,2
Ecuador	0,2	0,7
El Salvador	0,3	0,2
Guatemala	0,3	0,2
Haití	0,1	0,0
Honduras	0,4	0,4
México	0,6	1,0
Nicaragua	0,0	0,9
Paraguay	0,0	1,1
Perú	0,1	3,3
Uruguay	0,3	0,7
Venezuela	0,4	1,1
Promedio países	0,28	1,15

Fuente: *World Development Indicators 1998*, The World Bank, Washington D.C., USA.

parte de un proceso sin precedentes de descentralización de autoridad que acompaña las reformas políticas y económicas que la mayoría de los gobiernos de América Latina han adoptado en esta última década.

Como resultado de ello, a escala local se ha comenzado a reafirmar el derecho de la ciudadanía a decidir la forma en que deben ser usados los recursos públicos para atender los problemas locales y regionales. Bajo esta presión de los electores, los gobiernos centrales han comenzado a mostrar una creciente disposición a descentralizar mecanismos impositivos y tarifarios, lo cual ha colocado recursos monetarios sin precedentes en manos de gobiernos municipales y locales, involucrados, así, en nuevas funciones y responsabilidades para la prestación de servicios sociales básicos y para desplegar una amplia gama de proyectos locales de desarrollo (Hausmann, 1997).

Pero, el avance de los procesos de **descentralización** en América Latina y el Caribe no puede reducirse al ámbito de la descentralización fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo grados mayores de autonomía *política*, y asumen, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico. De ahí que la atención a los procesos de descentralización no deba limitarse únicamente a lograr el mejoramiento de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o a la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales, mediante el traspaso al sector privado de los recursos que pueden ser gestionados por este sector de forma más eficiente, sino que debe incluir, igualmente, las nuevas y decisivas funciones de fomento *del* desarrollo productivo y el tejido empresarial en cada ámbito local.

#### **4. Principales enseñanzas de las experiencias de desarrollo económico local a escala internacional**

En los países desarrollados ha ido surgiendo, durante estas dos últimas décadas, un conjunto diverso de **iniciativas locales de desarrollo**, dirigidas a generar actividades, empresas o nuevos empleos, mediante el estímulo a la innovación empresarial, para facilitar los necesarios microajustes en la actividad productiva local; la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados; la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados; la valorización de

los recursos endógenos de cada territorio; y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo.

El núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con **microajustes flexibles** desde los diferentes ámbitos territoriales, y tratar de definir en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la cualificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, y no solamente las modalidades de redistribución desde el nivel central. Por eso, la **descentralización** constituye una herramienta indispensable en estos procesos, al facilitar el traspaso de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales.

Ello supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio, mejorar la base empresarial innovativa a escala local, la calidad y orientación de las infraestructuras básicas, la coordinación de los instrumentos de fomento para micro y pequeñas empresas, y el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas. En suma, crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica público-privada del conjunto de la sociedad local.

De forma simplificada, se puede decir que el problema al que se enfrentan las ciudades y localidades consiste en reestructurar su sistema productivo y mejorar su entorno urbano, de forma que sus explotaciones agrarias, y sus empresas industriales y de servicios mejoren la productividad y aumenten su competitividad en los mercados locales y externos.

Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino adecuado a seguir exige la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo empresarial y urbano, instrumentada a través de acciones que persigan los objetivos de productividad, competitividad y generación de empleo a escala territorial.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige también una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos aporten las soluciones. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios, a través de la movilización de los diferentes actores y organismos,

tanto públicos como privados. De ahí que el **fortalecimiento** de las células básicas de organización de la ciudadanía, esto es, las **administraciones territoriales**, en general, sea tan importante. Se hace necesario, también, superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial como marginales o asistenciales, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde una lógica de desarrollo económico, y tratar de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas, a fin de complementar su eficacia y eficiencia.

Como es conocido, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales, para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades. Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a incrementar la productividad y competitividad empresarial, mediante la mejoría del funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) y del entorno urbano, así como la eficacia y eficiencia del sector público, a través de la reforma del Estado.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente, a fin de identificar adecuadamente los problemas concretos del tejido empresarial existente en cada ámbito local, el cual está compuesto mayoritariamente por micro y pequeñas empresas, que deben ser, por tanto, objeto de atención preferente, a fin de asegurar condiciones de competitividad frente a la gran empresa, y para buscar, también, la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

Este nuevo enfoque, por lo tanto, entiende que el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado y concentrado en las grandes ciudades. El desarrollo económico puede surgir, también, de forma difusa, en el territorio, si se utiliza eficientemente el potencial existente en él. La nueva estrategia de desarrollo regional se basa en una aproximación territorial al desarrollo, en la que la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales del medio local, y los recursos locales, condicionan el proceso de crecimiento económico. Por ello, para desarrollar una localidad hay que recurrir, además, a los factores, tanto externos, como endógenos de ese territorio.

El objetivo de la nueva estrategia de desarrollo empresarial es fomentar la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad de los recursos humanos y

la flexibilidad del sistema productivo, y buscar una respuesta eficaz a los desafíos actuales. De este modo, para conseguir el desarrollo local la cuestión no reside, únicamente, en lograr grandes proyectos industriales, sino en impulsar, también, aquellas iniciativas que utilizan el potencial de desarrollo endógeno y promueven los ajustes flexibles en los sistemas productivos locales.

Por último, la definición, el diseño y la promoción de la estrategia y acciones de *política* de desarrollo regional y local han recibido un fuerte apoyo de organizaciones internacionales como la OCDE y la Comisión Europea, cuyas propuestas han ejercido un influjo importante en el cambio de las políticas de empleo, la política territorial y las políticas de fomento empresarial de las economías avanzadas. En el caso de América Latina, sin embargo, no existe ninguna organización multilateral que desempeñe un papel similar, ni tampoco las entidades financieras de desarrollo en la región contemplan el financiamiento de este tipo de proyectos o iniciativas locales. Pareciera que la globalización de las políticas no llega tampoco a ese punto.

Las evaluaciones de las iniciativas de desarrollo local en los países de la OCDE muestran con claridad que los territorios con mejores indicadores en cuanto a empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que buscan el abaratamiento de costes de producción, salarios bajos y subvenciones fiscales a las empresas, sino los que han estimulado la vitalidad empresarial, mediante el fomento de capacidades de desarrollo, tales como la calidad de los recursos humanos, innovación tecnológica, infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento, etc., las cuales son, en gran medida, resultado de políticas regionales o locales dinámicas, adaptadas por las administraciones locales o las ciudades, en colaboración con el sector privado. Así, pues, las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima emprendedor, entornos innovadores y capacidades de gestión) parecen mucho más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes.

## **5. Iniciativas de desarrollo económico local en América Latina**

En los últimos años, de forma dispersa, vienen surgiendo, en diversos territorios subnacionales de América Latina, diferentes iniciativas locales que buscan, en la práctica, un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos, a través de la mejor articulación en red de los diferentes actores locales, bien sea para incorporar mayor eficiencia en la actividad productiva y la gestión empre-

sarial, o para enfrentar las dificultades de las diferentes comunidades locales ante la difícil situación actual.

Como es bien conocido, los procesos de **descentralización** pueden permitir una mejor adecuación entre los servicios públicos y las preferencias de la población, facilitar la mayor participación ciudadana y aumentar el grado de *accountability* o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes.

Para ello, es necesario que las administraciones locales tengan suficiente capacidad institucional para gestionar, adecuadamente, las nuevas responsabilidades asignadas; que exista una efectiva democracia local con suficiente participación política, a fin de evitar los riesgos de clientelismo u otras formas de corrupción; que las relaciones entre las diferentes administraciones territoriales, incluidos el sistema de transferencias desde el nivel central y las normas sobre la obtención de préstamos, estén sujetas a restricciones presupuestadas estrictas; y que se controle, en lo posible, la correspondencia entre la responsabilidad del gasto y la capacidad de generar ingresos a escala local, a fin de evitar el desbalance vertical fiscal.

Además de atender a estas condiciones, a fin de que la **descentralización** pueda ofrecer sus ventajas en América Latina y el Caribe, hay que tener en cuenta --tal como muestran las mejores prácticas a escala internacional-- que la descentralización no se limita al ámbito fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo mayores grados de autonomía política asumiendo, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico.

De ahí, que la atención a los procesos de descentralización no debiera limitarse, únicamente, a lograr el mejoramiento de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o a la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales, mediante el traspaso al sector privado de aquellos que pueden ser gestionados por éste de forma más eficiente, sino que debe incluir, igualmente, las nuevas y decisivas funciones de fomento del desarrollo productivo y el tejido empresarial en cada ámbito local.

Por otro lado, para asegurar la innovación productiva y de gestión del tejido empresarial existente en América Latina y el Caribe, compuesto mayoritariamente por micro y pequeñas empresas, se hace necesario acompañar las reformas macroeconómicas con esfuerzos, esencialmente, de ámbito territorial y microeconómico para lo cual es preciso el **fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales**, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un

papel activo como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil.

Esto supone el diseño de políticas de nivel microeconómico, así como adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico (o intermedio), a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de **entornos innovadores en cada territorio**, capaces de encarar los retos del cambio estructural y la globalización de forma eficiente.

A pesar del interés e importancia de estas incipientes iniciativas de desarrollo económico local en América Latina, suelen quedarse generalmente, hasta ahora, en un nivel experimental o como casos aislados, y modificar bastante poco los modos tradicionales de intervención económica global. De todas formas, no alcanzan a constituir aún el conjunto de entornos innovadores territoriales tal como se advierte en las "mejores prácticas" en los países desarrollados, pero sí apuntan claramente a la necesidad de una política combinada de **fortalecimiento de las administraciones locales y fomento del desarrollo empresarial** como ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas del desarrollo local.

Como puede apreciarse, todo ello conlleva un replanteamiento de los papeles y funciones de las administraciones públicas, con el fin de lograr su máxima eficiencia en cada uno de sus niveles territoriales.

Sin embargo, hasta ahora, en América Latina y el Caribe, los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales de la región, no han promovido ni financiado suficientemente las iniciativas del desarrollo económico local. La prioridad obligada al logro de los equilibrios macroeconómicos, el tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos y la lejanía de las diferentes situaciones locales, no han ayudado demasiado en la atención requerida por los diferentes ámbitos locales.

Todo ello se ha concretado en una concepción esencialmente exógena y centralista del desarrollo territorial, infravalorando los recursos humanos, las pequeñas empresas locales y el potencial endógeno. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto plazo por los gobiernos, tampoco ayuda demasiado en este sentido, ya que las políticas locales de desarrollo requieren períodos amplios para mostrar la maduración de sus versiones.

Sin embargo, la presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio está faci-

litando el progresivo reconocimiento de la importancia de las micro y pequeñas empresas en la creación de empleo e ingreso, y en la difusión de progreso técnico. Igualmente, se ha comenzado a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual ha contribuido también el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales.

Así, pues, aunque lentamente, va cobrando mayor relevancia el **carácter intersectorial y territorializado** de los procesos económicos, sociales y laborales, y la necesidad de diseñar programas descentralizados de apoyo a la formación, innovación y creación de empresas. Igualmente, todo ello conlleva una evolución hacia cambios en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, y busca espacios de concertación público-privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

## 6. Conclusiones

Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también compite el agrupamiento de empresas (o *cluster* de eslabonamientos productivos) del que forman parte, así como el entorno territorial e institucional en el que estas empresas se encuentran. La existencia de recursos humanos cualificados; la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio; la adecuada gestión municipal y la eficiente prestación de servicios mediante concesiones o acuerdos con el sector privado; el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las micro y pequeñas empresas; la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan acceder a la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etc., son, todos ellos, aspectos de un **mercado de factores estratégicos** que hay que construir territorialmente en un esfuerzo de colaboración público-privada para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los diferentes ámbitos territoriales significativos.

Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las **micro y pequeñas empresas**, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren los procesos de innovación productiva y empresarial. Este tipo de empresas de pequeña dimensión debe encontrar en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión. Sólo de esta for-

ma, las empresas de pequeña dimensión podrán desplegar redes locales eficientes con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores ("partenariado") en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, y actúa como agente suministrador de externalidades positivas para la productividad y la competitividad empresarial.

Como puede verse, las nuevas exigencias de la actual fase de reestructuración o ajuste estructural, unidas a los impactos derivados del despliegue de los procesos de globalización económica internacional (los cuales poseen también su impacto y oportunidades a escala territorial), provocan un conjunto de situaciones bien complejo y diferenciado en el ámbito local. Es, por ello, que no es posible dar respuestas eficientes, en cuanto a políticas de desarrollo, ante tan diversas situaciones económicas desde una aproximación genérica, centralista y sectorial. En su lugar, se requiere un diseño de políticas en el que las administraciones locales intervengan como actores decisivos en un ejercicio de concertación público-privada para hacer frente a las diferentes situaciones.

Los gobiernos locales tienen, por tanto, una responsabilidad importante en la producción y gestión del hábitat y equipamientos colectivos, que constituyen un "capital social" fundamental como base de la productividad y competitividad de las empresas locales. Pero ello requiere, como se señala, un tipo inteligente de actuaciones que acompañe las reformas estructurales emprendidas con otras a escala territorial, que aseguren la innovación tecnológica y de gestión de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de generar un empleo de mayor calidad y nuevas fuentes de riqueza para la población.

Ello puede verse facilitado por la actuación de los gobiernos locales, los cuales deben ampliar su campo de interés, convirtiéndose en animadores y catalizadores estratégicos de iniciativas concertadas con el sector privado, a fin de crear una institucionalidad innovadora territorial, estimuladora del desarrollo empresarial, la modernización municipal y la generación de empleo. El financiamiento de estas iniciativas de desarrollo local y la promoción de observatorios sobre las mismas en América Latina, constituyen tareas que los organismos multilaterales podrían promover.

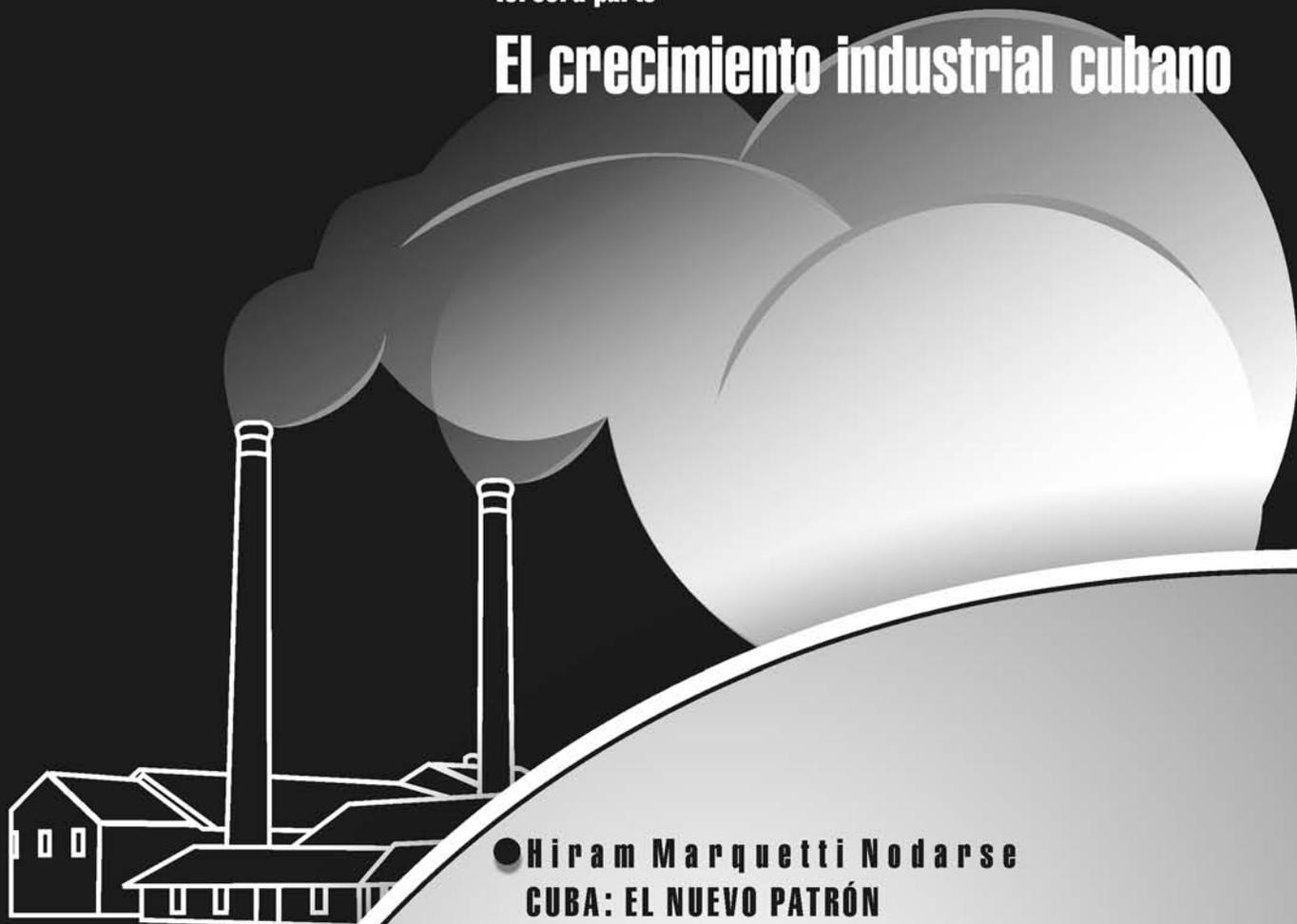
## Bibliografía

- Albuquerque, F. 1997. "Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico." *Cuadernos del ILPES* 43. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Albuquerque, F. 1997. "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina." *Revista de la CEPAL*. Núm. 63, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Banco Mundial. 1998. *World Development Indicators*. Washington D.C.
- Batley, R.; Davey, K.; Edelman, D.; Nickson, A.; Nientied, P.; y Richards, B. 1997. "La ciudad latinoamericana y del Caribe: nuevas direcciones en política y gestión urbana." Simposio de Ciudades. Barcelona, BID, 13-15 marzo.
- Becattini, G. y Rullani, E. 1996. "Sistemas productivos locales y mercado global." *Información Comercial Española*. Madrid, número 754.
- Benko G. y Lipietz, A. (comps.) 1994. *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia, Ed. Alfonso el Magnánimo.
- Bianchi, P. "Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea." Documento de trabajo 72, CEPAL, Buenos Aires, 1996.
- BID 1996. *Experiencias de apoyo a la microempresa*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Unidad de Microempresa, Washington D.C.
- BID 1997. *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington D. C.
- Borja, J. y Castells, M. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, UNCH/Taurus.
- Casalet, M. 1997. "La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial." Vol. 47, núm. 1, México, Comercio Exterior, enero, pp. 8-15.
- Costa Campi, T. 1996. "Alternativas locales de promoción del desarrollo económico." IV Conferencia CIDEU: La participación de los gobiernos (centrales, regionales y locales) y de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas de las ciudades. Salvador de Bahía, Brasil, 28 y 29 de marzo.
- Del Castillo, J. 1989. "Iniciativas locales de empleo y declive industrial." *Informes OCDE*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Manual de Desarrollo Local 1994. Sede Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda. Vitoria, Gobierno Vasco, 1994.
- Domínguez, R. 1996. *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón. Temas para el debate en América Latina*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, División de Infraestructura y Mercados Financieros.
- Espina, A. 1994. "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales." Núm. 11, Madrid, Economía y Sociedad, diciembre.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. 1996. "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la POLÍTICA." *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, agosto.
- Garofoli, G. 1986. "Modelos locales de desarrollo." *Revista Estudios Territoriales*. Núm. 22, Madrid.
- Garofoli, G. 1995. "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio." En: Vázquez Barquero y Garofoli (eds.).
- Grefe, X. 1990. *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hausmann, R. 1997. "La gestión municipal." Vol. 24, Núm. 9-10, BID, Washington D. C., septiembre-octubre, pp. 6-7.
- IMPI. 1995. "Impulso al fortalecimiento de las PYMES desde los ayuntamientos españoles." *Estudios e Informes sobre la PYME*. Madrid, Instituto de la Mediana y Pequeña Industria, Ministerio de Industria y Energía.
- IULA/CELCADEL. 1993. *El Municipio: promotor del desarrollo económico local*. Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Quito, Proyecto SACDEL/Federación de Municipios de Canadá.
- Desarrollo Local. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Núm. 13, Quito, 1993.
- Llisterri, J. J. y Gatto, F. 1997. *Guía metodológica para la preparación de estrategias de desarrollo empresarial y de la pequeña y mediana empresa*. BID, Washington D. C.
- Messner, D. 1996. "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional." *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 2, Núm. 3, FLACSO.
- Mikkelsen, L.; Goldmark, L. y Hagen-Wood, M. 1997. *Apoyo del BID al Sector Artesanal 1965-2001*. Departamento de programas sociales y desarrollo sostenible. Washington D. C., BID.

- OCDE. 1993. *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el Ajuste y la reforma*. París, OCDE.
- OCDE. 1996. *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local productive Systems*, París, LEED.
- Pérez, C. 1992. "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo." *Trimestre Económico*. Núm. 233, enero-marzo.
- Pike, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (comps.). 1992. *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid.
- Piore, M. y Sabel, CH. 1990. *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza.
- Porter, M. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona, Plaza y Janés.
- Rico, A. 1988. "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación." *Papeles de Economía Española*. Núm. 35, Madrid.
- Rico, A.; Mafe, J.; y Mas, F. 1988. "Innovación e Institutos Tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana." *Economía y Sociedad, Revista de la Comunidad de Madrid*, diciembre.
- Sengenberger, W. 1993. "El desarrollo local y la competencia económica internacional." *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 112.
- Stöhr, W. B. 1987. "Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación con las tecnopolis." *Estudios Territoriales*. Núm. 23, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. 1993. *Política Económica Local*. Madrid, Ed. Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. 1995. "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital." En: Vázquez Barquero y Garófoli. 1995.
- Vázquez, A. y Garófoli, G. (eds.). 1995. *Desarrollo económico local en Europa*. España, Colegio de Economistas de Madrid.
- Albuquerque, F. 1999. "Servicios empresariales y desarrollo económico local: una reseña temática." Conferencia *Forjando un sector de servicios de desarrollo empresarial moderno y eficaz en América latina y el Caribe*. Río de Janeiro, mar. 3-5.

Tercera parte

# El crecimiento industrial cubano



● **Hiram Marquetti Nodarse**  
**CUBA: EL NUEVO PATRÓN**  
**DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL MANUFACTURERO**

● **Hiram Marquetti Nodarse**  
**CUBA: EL PROCESO DE DESDOLARIZACIÓN**  
**DE LA ECONOMÍA. IMPACTOS Y PERSPECTIVAS**

● **Sandro Afonso Morales**  
**EL MODELO DE COMPETENCIAS**  
**PARA EMPRENDEDORES DE COOLEY**

● **Fidel Castro Ruz**  
**NADA NOS DETENDRÁ**

# 7

## CUBA: EL NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

---

H i r a m   M a r q u e t t i   N o d a r s e

Economista. Investigador del Centro de Investigaciones de la Economía Cubana.

### Introducción

El desarrollo de la crisis de los años noventa impactó negativamente en la evolución de la industria manufacturera cubana. De hecho, provocó la parálisis del proceso de industrialización iniciado a mediados de los años setenta, e importantes afectaciones en el patrón de desarrollo industrial asumido en esa fecha, el cual descansaba en el liderazgo del sector exportador tradicional.<sup>1</sup> Al respecto, se debe apuntar que este sector constituía el principal proveedor de divisas de la economía nacional y el mayor receptor de financiación internacional. De esta forma, al producirse la pérdida de las condiciones favorables de intercambio y de otros factores de compensación exterior existentes con los antiguos países socialistas, el aporte de este sector se redujo sustancialmente.

Con independencia de las afectaciones apuntadas, la industria se mantuvo entre las prioridades de la política económica, lo cual debe entenderse como una tendencia objetiva, debido a que haber precipitado un proceso de diversificación económica hubiera generado dificultades adicionales. Por estas razones, se trató de preservar el tejido industrial resultante del proceso de industrialización; paralelamente, fueron evaluadas diferentes variantes dirigidas a facilitar la articulación de un *nuevo patrón de crecimiento industrial*,<sup>2</sup> el cual debería disponer de la capacidad potencial para contribuir al nuevo proceso de reinserción internacional de la economía cubana y, a su vez, evitar el colapso externo del sistema productivo local.

Entre los factores que explicaron la prioridad asignada a la industria manufacturera en la etapa inicial de

crisis, se debe indicar los siguientes: la elevada participación de este sector en la estructura del producto interno bruto (PIB) y su contribución determinante en los ingresos externos. Esto condicionó que el sector fuera insertado activamente en el proceso de reformas económicas aplicadas durante el decenio de los años noventa, lo que implicó también que se introdujera algunas modificaciones de relativa importancia en la política industrial mantenida hasta entonces (Marquetti, 1999a).

El impacto favorable de las reformas aplicadas y el proceso de estabilización macroeconómica, de conjunto, tuvieron como complemento la mejoría gradual en el desempeño del sector manufacturero. Este resultado se sustentó, en lo fundamental, en la respuesta de la industria al crecimiento de un “*nuevo segmento de demanda efectiva*”, cuya formación estuvo relacionada con el desarrollo del proceso de apertura a la inversión extranjera, la flexibilización de los mecanismos de gestión comercial externa, y el crecimiento sostenido del turismo y del segmento del mercado interno que opera en divisas. En rigor, la evolución de este segmento de demanda contribuyó a preservar la dinámica global de reanimación de la economía desde 1994 y fomentar nuevas fuentes de acumulación a escala sectorial, las cuales posibilitaron la relativa recomposición de los fundamentos materiales y financieros del crecimiento económico.

Un denominador común de los aspectos incluidos en este *nuevo segmento de demanda efectiva*, es que estuvieron relacionados con la ampliación de los mecanismos operacionales en la economía doméstica, sustentada, de forma exclusiva, en el empleo de divisas extranjeras. Así, la expansión de este segmento de merca-

do estuvo vinculada con la evolución del proceso de dolarización de la economía cubana.

Otro aspecto importante es que la configuración del *nuevo patrón de crecimiento industrial* sufrió, después de la segunda mitad de los 90, las consecuencias asociadas a los efectos acumulativos provocados por la reducción de las inversiones en la industria manufacturera y del proceso de redimensionamiento. Esto propició la progresiva evolución de la tendencia a la minoración del peso del sector industrial en la estructura global de la economía, lo cual se acentuó ulteriormente con la reestructuración de la industria azucarera.<sup>3</sup>

Finalmente, la conformación del *nuevo patrón de crecimiento industrial* no se ha sustentado en la diversificación de la estructura productiva, sino en la consolidación del peso decisivo de los servicios en la estructura general de la economía. Sin embargo, la consolidación de la tendencia a la “terciarización” de la economía requiere, en el futuro, como complemento necesario, una mayor integración de la industria y los servicios. E, incluso, al analizar esta problemática desde otra perspectiva, será necesario emprender un nuevo proceso de reindustrialización, pues el fomento de una economía de servicios competitiva exige similares condiciones en la base industrial nacional.<sup>4</sup> Asimismo, deberá trabajarse en la formulación de una política explícita de competitividad y de desarrollo empresarial.

En el presente trabajo, se hace una caracterización general de la estructuración del *nuevo patrón de crecimiento de la industria*. De igual modo, se analiza algunas de las principales restricciones que enfrenta, tanto en los aspectos tecnológicos, como en lo relativo a las nuevas exigencias del proceso de reinserción económica internacional de la economía cubana.

### I. La crisis y el proceso de reacomodo del sector industrial

Los cambios operados en el contexto externo de la Isla, en las postrimerías de los años ochenta, provocaron un sensible retroceso del sector industrial e, incluso, la crisis del *patrón de industrialización* desarrollado en el país después de su incorporación al sistema de división internacional socialista del trabajo. En repuesta a esta situación, se inició la reevaluación de nuevas prioridades del desarrollo industrial.<sup>5</sup>

La abrupta ruptura de las relaciones económicas con los países ex socialistas supu-

so un importante reto a la preservación de la industria como eslabón principal del desarrollo económico del país, pues los progresos alcanzados por este sector se habían apoyado, de forma creciente, en las facilidades financieras otorgadas por estas naciones. A ello se adicionaba, en el orden estructural, que las capacidades industriales abiertas se sustentaban en la utilización de tecnologías caracterizadas por su sensible retraso en relación con los estándares mundiales: elevados niveles de consumo de energía, combustible y materias primas; esquemas técnicos productivos inflexibles; bajos niveles de integración, cooperación y complementación productiva interna. Esto obligó al país a replantearse con fuerza en qué medida se podrían aprovechar las potencialidades del sector industrial en el reacomodo externo de la Isla y evitar así el *colapso internacional* de la economía cubana (Marquetti, 1995).

El desarrollo de la crisis provocó también un sensible deterioro de los indicadores de eficiencia fabril, lo que condujo a un incremento notable de los subsidios a las diferentes ramas industriales. Por los elevados montos recibidos, se destacan la metalurgia ferrosa, las confecciones, las industrias textil, alimenticia, y del cuero y el calzado. Los subsidios destinados al sector empresarial se incrementaron sucesivamente en el 12,1%, 30,5%, 25,9% y 11,1% durante el período 1989-1993 (Instituto de Investigaciones Financieras, 1995).

En este contexto, los criterios de política aplicados por el gobierno en el sector industrial respondieron al proceso de ajuste que experimentó la economía y a la exigencia de encontrar socios alternativos a los *partners* socialistas. En correspondencia con esta lógica, fueron priorizadas las ramas industriales generadoras de ingresos en divisas y las que participaban, de forma directa o indirecta, en la satisfacción de las principales necesidades de la población.

Como complemento a las direcciones anteriores, comenzó la evaluación de las potencialidades de cada una

Tabla 1

#### RETROCESO DE LA PRODUCCIÓN EN RAMAS INDUSTRIALES SELECCIONADAS, 1993

<i>Sector Industrial</i>	100 % (1989)
Actividad de infraestructura energética	72,5 %
Ramas exportadoras( azúcar, níquel, pesca, etc.)	63,2 %
Ramas productoras de bienes de consumo alimenticio	47,2 %
Ramas productoras de bienes de consumo no alimenticio	18,2 %
Ramas productoras de bienes intermedios	35,1 %
Ramas productoras de bienes de capital	24,5 %

Fuentes: Elaboración propia a partir de CEE (1991); *Anuario Estadístico de Cuba* (1989); García (1996); informes de los ministerios ramales.

de las ramas, con el propósito de facilitar su participación en el proceso de apertura externa.<sup>6</sup> Estos aspectos se convirtieron en los soportes mínimos para el diseño ulterior de políticas más específicas --organizativas, tecnológicas, de empleo, financiación, salarial, inversionista y de desarrollo-- que, de una forma u otra, fueron instrumentadas con posterioridad en los diferentes ministerios industriales.

Una resultante del proceso anterior fue comenzar a trabajar en la búsqueda de un *nuevo patrón de desarrollo industrial*, en el cual se conjugaran la máxima utilización de los progresos alcanzados en el proceso de industrialización,<sup>7</sup> y el aprovechamiento, tanto de las potencialidades de exportación y sustitución de importaciones, como de las reservas de ahorro y eficiencia de las diferentes ramas.

En la práctica, la articulación de estos aspectos constituyó un proceso complejo, no sólo porque se produjo en un contexto de ajuste económico, sino, también, por lo siguientes aspectos:

1) la diversificación del tejido productivo e industrial lograda con la industrialización no estuvo orientada, en términos reales, a ampliar la oferta exportable nacional (Marquetti, 1998).

2) el desarrollo industrial alcanzado se dirigió a crear la infraestructura material y productiva necesaria que respondiera a la lejanía en que se ubicaban los principales socios económicos del país, lo que provocó que estuvieran presentes, con relativa fuerza, aspectos de una típica industrialización *hacia adentro*.<sup>8</sup>

A estos aspectos, se adicionaba que, en las nuevas condiciones, resultaría difícil preservar el liderazgo de las ramas industriales tradicionales en el *nuevo patrón*, debido, entre otras razones, a la transformación de la estructura de los precios internacionales y porque las referidas ramas se caracterizan por concentrarse en la explotación de economías de escala, lo que en un contexto de predominio de restricciones financieras materiales y de bajas tasas de acumulación, presentarían serias dificultades, como destaca García (1996).<sup>9</sup> A pesar de las limitaciones objetivas que enfrentó el desarrollo de las ramas tradicionales, se comenzó a trabajar, donde era posible, en la variación de su *cadena de valor* y en la creación de condiciones que facilitarían el fomento de *complejos productivos maduros* (Ramos, 1998).

Estas razones, unidas a las debilidades que caracterizan los encadenamientos productivos de las ramas vinculadas al desarrollo del progreso científico técnico

--industria farmacéutica, biotecnológica y electrónica-- con otras ramas industriales, explican por qué estas ramas no estaban en condiciones de liderar el proceso de reestructuración del sector industrial y, mucho menos, constituir el núcleo del *nuevo patrón*.<sup>10</sup>

De esta forma, mientras el patrón de desarrollo industrial, asumido a partir de 1976, se sustentaba en la preeminencia de políticas y factores vinculados con la industria, en las nuevas condiciones creadas con posterioridad a 1990, aunque se conservó el carácter estratégico de este sector, su dinámica de transformación y crecimiento estará relacionada con los efectos colaterales o inducidos por el desarrollo de otros sectores, como, por ejemplo, el turismo.

La transición de un patrón a otro estuvo determinada también por la necesidad de impulsar el desarrollo de actividades que permitieran la recuperación más rápida de las inversiones realizadas, al tiempo que la capacidad de aporte en divisas permitiera sortear los niveles alcanzados por el déficit de la balanza de pagos.

### **1.1 Rasgos generales del nuevo patrón de crecimiento industrial**

Los efectos recesivos asociados a las medidas de ajuste fiscal, fueron virtualmente anulados por la respuesta de la industria al crecimiento de un nuevo segmento de *demanda efectiva* que está relacionado con la evolución de la apertura a la inversión extranjera, la flexibilización de los mecanismos de gestión comercial externa, el crecimiento sostenido del turismo y del mercado en divisas. Asimismo, la evolución de esta demanda contribuyó, inercialmente, a preservar la dinámica global de reanimación de la economía e, incluso, a fomentar fuentes de acumulación en los diferentes sectores al margen del presupuesto (Marquetti y García, 1999b).

El papel de este potencial de demanda tuvo un impacto mayor, en tanto constituyó el soporte mínimo del *nuevo patrón de crecimiento de la industria*. En rigor, la acción del conjunto de estos factores propició la estructuración de una dinámica de crecimiento de la economía menos dependiente de la evolución exclusiva del sector exportador tradicional.

La particularidad principal de los aspectos que sirven de soporte a este nuevo patrón de crecimiento es que conjugan la capacidad de demandar y ofertar recursos. Igualmente, están relacionados con un mayor fomento del sector de los servicios, especialmente de aquellos que poseían un insuficiente desarrollo en el pe-

Gráfico 1

**EL NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA**

<u>Sector doméstico</u>	Factores clave	<u>Sector externo</u>
Turismo		Demanda por exportaciones (bienes)
Mercado interno en divisas		
Intermediación financiera	<u>Elementos funcionales</u>	
Sector energético	Ajuste institucional	
Inversión extranjera	Racionalización y mayor disciplina	
Telecomunicaciones	Mejor asignación de los productos	
Ciencia y Biotecnología	Reordenamiento empresarial	
Servicios profesionales	Redimensionamiento	

Fuente: Marquetti y García (1999).

dinámica de reestructuración y dinamismo de la industria manufacturera presenta, como saldo positivo, el haber contribuido a la sostenibilidad del desempeño favorable de la economía desde 1994. Al respecto, cabe apuntar que la incidencia de la industria en este resultado es aún más relevante si consideramos que la caída de la producción industrial fue superior a la del producto interno bruto (PIB) entre 1989-1993.<sup>12</sup> Sin embargo, con posterioridad a

ríodo previo a la crisis, entre los que cabe señalar los servicios informáticos, los de apoyo a la gestión empresarial, los bancarios y financieros, etcétera.<sup>11</sup> En el Gráfico 1, se puede observar los aspectos que conforman este nuevo patrón.

Lo más significativo en la configuración de este nuevo patrón de crecimiento de la industria ha sido la consolidación de la tendencia a que el sector de los servicios adquiriera el peso determinante en la estructura global de la economía. Paralelamente, se aprecia que los factores que favorecieron el relativo dinamismo de la industria manufacturera en el período que se analiza, presentan un comportamiento variable.

Por otra parte y a los efectos de este análisis, se ha considerado también el impacto de los siguientes aspectos: el efecto de arrastre ramal, la incidencia en las relaciones intersectoriales y en los niveles macro, meso y microeconómico, el grado de transformación tecnológica y las tendencias probables de cambio estructural de la economía.

La lógica transformativa relacionada con la configuración de este denominado nuevo patrón, presentó, como elemento novedoso, un mejor aprovechamiento de las reservas a escala empresarial, y la mejoría del mecanismo de asignación y control de los recursos.

En general, la modificación de los factores determinantes de la

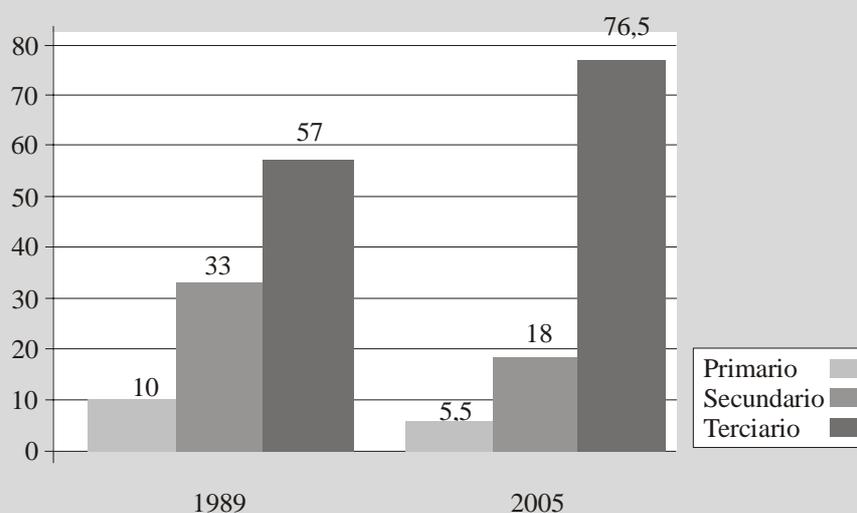
esa fecha, el crecimiento promedio anual de la industria fue superior al del PIB, al lograrse, hasta el año 2001, una tasa superior a 5%, mientras que la del PIB se mantuvo en torno a 4%. Esta dinámica se vuelve a revertir después de 2001, como consecuencia del comportamiento inestable de la industria azucarera y el impacto acumulativo del retraimiento de la inversión en el sector productivo.

Los progresos alcanzados por la industria manufacturera debido a la incidencia de los aspectos que integran el nuevo potencial de demanda efectiva –mercado internacional, turismo y mercado en divisas– se aprecia en los siguientes resultados:

1) la producción exportable de la industria creció en más de 25% entre 1994-2004, a pesar de los factores

Gráfico 2

**ESTRUCTURA DEL PIB POR SECTORES (EN %)**



Fuentes: ONE (1996) y (2005).

adversos que han estado presente en la evolución de la producción azucarera y del comportamiento inestable de los precios internacionales de los principales rubros de exportación;

2) al culminar el año 2004, los suministros de la industria destinados al turismo y al mercado en divisas cubrían, en conjunto, más de 55% de sus requerimientos.

Los datos anteriores evidencian que el mayor potencial de crecimiento de los ministerios seleccionados –salvo el MINBAS y el SIME, de tradición exportadora-, se concentró en el mercado interno, lo cual era congruente con el patrón de desarrollo industrial asumido en los años setenta y con la preeminencia concedida en el contexto de la crisis a la sustitución de las importaciones. A esto se adiciona que la industria nacional aún posee potencialidades relativas que son insuficientemente aprovechadas, tanto en la dirección de profundizar la sustitución de importaciones, como de incrementar las exportaciones. En ese sentido, resulta necesario continuar trabajando en la articulación de una dirección única de los esfuerzos para ampliar la sustitución de importaciones y aumentar las ventas internacionales, ya que no constituyen procesos excluyentes, sino complementarios, aunque para lograr este propósito sería necesario realizar ajustes importantes en un grupo de mecanismos (Marquetti, 2001b).

Un análisis más detallado de la evolución global de las exportaciones, los suministros al turismo y el mercado interno en divisas, arroja los siguientes resultados en el período 1997-2004. En el caso específico de las producciones industriales con destino a la exportación, se caracterizaron por sus resultados inestables, tanto en términos de los volúmenes productivos, como en los ingresos. En este último aspecto, incidió de forma notable el impacto negativo de la crisis financiera internacional de 1997, la cual provocó la evolución errática de los precios internacionales de los principales rubros exportables. A esto se añade el incremento de las dificultades para acceder a las fuentes de financiación y a la incidencia negativa del aumento de los precios de los hidrocarburos (Marquetti, 2005).

Los suministros de las diferentes ramas industriales al turismo y al mercado en divisas, virtualmente se duplicaron en similar período; en este desempeño, incidió la prioridad concedida por el gobierno a este propósito

Tabla 2

**DINÁMICA DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PRODUCCIONES DIRIGIDAS AL TURISMO Y LAS TIENDAS RECAUDADORAS DE DIVISAS (TRD), MINISTERIOS SELECCIONADOS<sup>a</sup>**

Ministerios	1997			
	EXPORT.	TIENDAS	TURISMO	TOTAL
SIME	76,7	21,0	28,8	126,5
MINBAS	414,9	4,3	2,5	421,7
MINIL	17,1	82,0	20,8	119,9
MIP	126,3	1,9	11,9	140,1
MINAL	12,5	51,2	60,9	124,6
MICONSB	33,3	0,0	7,7	41,0
<b>TOTAL</b>	<b>680,8</b>	<b>160,4</b>	<b>205,1</b>	<b>970,8</b>
Ministerios	1999			
	EXPORT.	TIENDAS	TURISMO	TOTAL
SIME	66,8	20,4	24,9	112,1
MINBAS	431,5	51,7	37,7	520,9
MINIL	7,3	128,5	37,4	173,2
MIP	97,0	1,7	14,9	113,6
MINAL	32,1	91,6	64,0	187,7
MICONSB*	66,8	20,4	24,9	112,1
<b>TOTAL</b>	<b>634,6</b>	<b>293,9</b>	<b>178,9</b>	<b>1 107,5</b>
Ministerios	2000			
	EXPORT.	TIENDAS	TURISMO	TOTAL
SIME	83,1	19,5	34,8	137,4
MINBAS	659,4	4,9	2,8	667,1
MINIL	9,6	158,1	46,9	214,6
MIP	90,9	2,4	19,9	113,2
MINAL	27,4	102,2	68,8	198,4
MICONSB	24,4	32,9	9,0	66,3
<b>TOTAL</b>	<b>894,8</b>	<b>320,0</b>	<b>182,2</b>	<b>1 397,0</b>
Ministerios	2004			
	EXPORT.	TIENDAS	TURISMO	TOTAL
SIME	123,0	10,7	18,6	152,3
MINBAS	1 188,2	7,9	7,1	1 203,2
MINIL	5,1	121,5	28,0	154,6
MIP	89,1	ND	ND	89,1
MINAL	55,2	127,4	100,2	282,8
MICONSB	1,4	290,5	-	291,9
<b>TOTAL</b>	<b>1 462,0</b>	<b>558,0</b>	<b>153,9</b>	<b>2 173,9</b>

a) No se incluye el Ministerio de la Industria Azucarera.

b) Fue disuelto en 2001 y sus actividades fueron trasladadas al Ministerio de la Construcción y el MINBAS.

Fuentes: Cálculos fundamentados en:

1) Informes de la gestión anual de los ministerios.

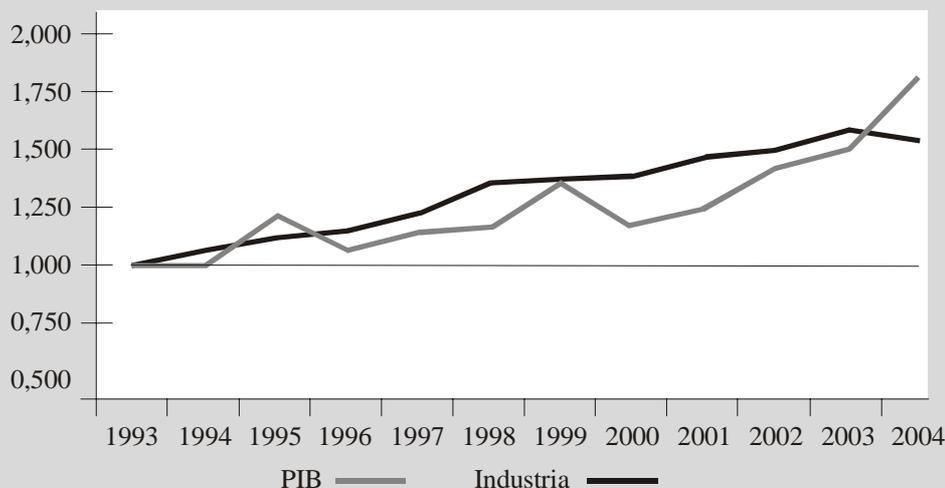
2) ONE. *Ventas de la producción nacional con destino a las tiendas recaudadoras de divisas (TRD) y el turismo en 1997*. La Habana, Dirección Estadística Económica, 26 de enero de 1998, p.5-6.

3) ONE. *Anuario estadístico de Cuba 2004*. La Habana, ONE, 2005.

con la finalidad de encontrar paliativos al déficit financiero externo (Marquetti, 1997b). Mientras tanto, la mejoría cualitativa de las producciones locales dirigidas a estos segmentos de mercado, permitiría reducir gastos en divisas e incrementar el efecto multiplicador de estas ramas hacia el resto de la economía. En términos de promedios interanuales, se estima que, en el período 1997-2004, los abastecimientos a las TRD y el turismo,

Gráfico 3

**DINÁMICA DEL PIB Y DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (1990=1)  
A PRECIOS CORRIENTES**



Fuentes: Oficina Nacional de Estadísticas (2002); Banco Central de Cuba (2002); José Luis Rodríguez (2000b).

que resulta menos costoso que producirlos en la Isla.

Finalmente, la mejoría experimentada por el desempeño de las exportaciones, tanto de bienes como de servicios, amplifica el efecto multiplicador del sector exportador. De hecho, esto se convierte en un paliativo necesario a la reducción de la importancia relativa del papel dinamizador del segmento de mercado que opera en divisas. Sin embargo, el auge del sector exportador no implicará, automáticamente, la mejoría del posicionamiento estratégico de la industria manufacturera; por el contrario, esta situación se verificará sólo en industrias específicas.

provenientes de los ministerios productivos, crecieron en torno a 7% anual, lo que significó que la economía doméstica garantizara, por ese concepto, entregas superiores a los 500 millones de dólares.

En una proyección a mediano plazo, debe mantenerse la prioridad conferida a la satisfacción de la demanda del sector del turismo y de las tiendas con producciones locales, aunque, en términos prácticos, debe producirse la minoración del efecto de arrastre de este segmento de demanda efectiva en la dinámica y tendencias reestructuradoras de la industria manufacturera, por las razones siguientes:

1) la incidencia negativa de los efectos acumulativos asociados a la inestabilidad de los volúmenes de inversión destinados a la industria y de la evolución global del proceso de descapitalización;

2) el impacto del proceso de reordenamiento de las relaciones monetario financieras que se opera en el país desde el año 2003;

3) la reducción de los incentivos a la innovación en el ámbito empresarial;

4) la revisión de la política de apertura externa;

5) el avance gradual hacia la unificación monetaria;

6) el incremento de los márgenes de cobertura financiera del país, lo cual posibilita elevar los niveles de importación;

7) la formalización de acuerdos comerciales y financieros con la República Popular China, lo cual posibilita la adquisición de bienes de consumo no alimenticios,

## II. Factores clave del nuevo patrón de crecimiento de la industria

A continuación se analiza, en orden de importancia, el impacto en la industria manufacturera de aquellas ramas y sectores que contribuyeron a la estructuración de un nuevo patrón de crecimiento industrial.

### 2.1. Turismo

El turismo constituyó el sector líder en la conformación de este nuevo patrón, no sólo por su capacidad de aportar divisas y empleo, sino también porque constituyó el único sector que podía asumir ese rol, por lo siguiente:

1) la existencia de una demanda potencial insuficientemente aprovechada;

2) la posibilidad de fomentar fuertes vínculos intersectoriales y la consiguiente difusión del crecimiento del sector al resto de la economía;

3) la posibilidad de mantener una tasa de crecimiento autónoma, dependiente de condiciones "exógenas", es decir, relativamente independiente de la dinámica general de crecimiento de la economía.

El aprovechamiento de estos factores propició que el turismo haya representado la rama de mayor impacto en la evolución de la economía nacional durante el decenio de los años noventa. Este desempeño contribuyó a elevar aún más el peso del sector de los servicios en la

estructura económica del país. Al respecto, cabe destacar que el propio desarrollo de la *industria sin chimeneas*, provocó un salto cualitativo importante de las actividades de proyecto y diseño en la infraestructura tecnológica del sistema de la aviación y portuario, así como se transformó la forma tradicional de realizar la oferta del sector productivo. De igual modo, fue necesario iniciar una modificación radical del sistema de las telecomunicaciones.

La importancia de la industria del ocio se expresó también en que aportó, según estimado del CEEC, más de 7,5% del crecimiento acumulado de la economía en el período 1995-2004.

La prioridad concedida al desarrollo del turismo estuvo orientada a aminorar la excesiva dependencia histórica de la economía cubana respecto de la industria azucarera<sup>13</sup> y, también, como uno de los pasos dirigidos a variar gradualmente el patrón de inserción externa.

La denominada *industria sin chimeneas* mantuvo un sostenido crecimiento en el período 1990-2004,<sup>14</sup> lo que provocó que el peso de los ingresos del sector respecto al PIB pasara de 1,2% en 1990, a cerca de 8% en 2004. Asimismo, la contribución a la exportación de bienes y servicios se incrementó, de 5,8%, a un nivel superior a 40%, mientras los ingresos inducidos a otras ramas pasaron, de 54 millones de dólares, a más de 900 millones en igual período, con aumentos sustanciales por concepto de transporte aéreo, que creció más de tres veces después de 1989. A esto, puede añadirse que los progresos de este sector se lograron en ausencia de fórmulas preferenciales de precios, prácticamente sin protección arancelaria y en correspondencia plena con las exigencias del mercado internacional.

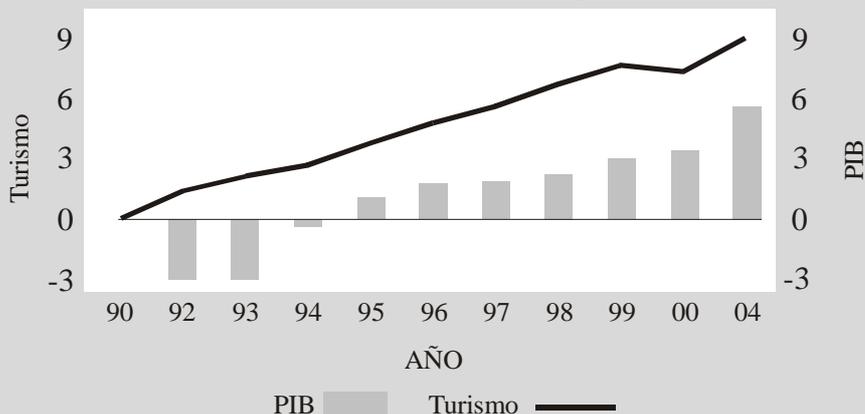
Otro aspecto importante es que los recursos destinados a este sector han sido recuperados con relativa rapidez. Así, por ejemplo, entre 1980 y 1989, las

inversiones ascendieron a 62 millones de dólares, mientras que los ingresos progresaron favorablemente: de 43,6 millones en 1981, a 165,9 en 1989. En el período 1991-2003, fueron destinados al turismo, de forma directa e indirecta, más de 5 000 millones y la relación ingresos-inversión arrojó un resultado neto favorable para la economía de cerca de 3 dólares por dólar invertido, ya que los ingresos totalizaron más de 15 000 millones.

Una de las resultantes de mayor significación derivadas del desarrollo del turismo es el incremento de la participación de las producciones locales en los abastecimientos a este sector. La evolución de este proceso no debe entenderse como la simple entrega de mercancías e insumos, pues ha contribuido a la reconversión tecnológica, la obtención de producciones más compe-

Gráfico 4

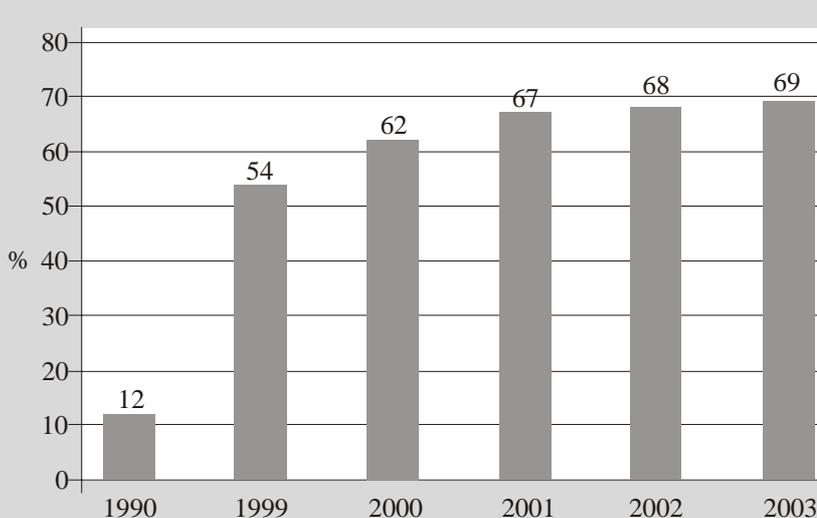
**EVOLUCIÓN DEL TURISMO Y EL PIB, 1990-2004**



Fuentes: Cálculos basados en ONE (2002 y 2005).

Gráfico 5

**SUMINISTROS NACIONALES CON DESTINO AL TURISMO**



Fuentes: Cálculos basados en informaciones periódicas de la prensa nacional

tivas y el empleo más intensivo, por los sectores productivos, de tecnologías blandas, es decir, las relativas a diseño, presentación, embalaje y marcas.

En 1990, la producción nacional sólo satisfacía 18% de los insumos del turismo, mientras que al culminar el año 2003, alcanzaba el 69%.<sup>15</sup>

Un aspecto novedoso que incorporó el suministro de la industria local al turismo es que las producciones que no presenten las condiciones que exige el sector pueden ser rechazadas, incluso habiendo recibido garantías financieras. De este modo, la aplicación de niveles de exigencia superiores a los acostumbrados, permitió crear algunas condiciones potenciales para transitar de un sistema de sustitución de importaciones inefectivo a otro que favoreció tendencialmente la mejoría y diversificación potencial del sector exportador.<sup>16</sup>

A pesar de los progresos alcanzados en la participación de los productores nacionales en el abastecimiento al turismo, resulta necesario, en el futuro, continuar trabajando en los siguientes aspectos:

- 1) garantizar la estabilidad en la oferta y los índices de calidad;
- 2) mejorar los mecanismos de comercialización y los servicios de postventa;
- 3) introducir gradualmente la certificación de los productos con las normas de calidad internacionales;
- 4) mantener los niveles de exigencia por parte de las entidades turísticas.

El sector del turismo inició, desde el año 2003, un amplio programa de reestructuración dirigido, fundamentalmente, a elevar sus aportes a la economía nacional y mejorar sus indicadores de eficiencia. Ciertamente, a partir de 1998, se produjo un incremento de los costos internos del sector, en cuyo resultado incidió lo desaceratado de ciertas políticas internas, especialmente en materia de formación de precios.

Empero, la búsqueda de la eficiencia a ultranza en esta industria se sustentó en:

- 1) la reducción sustancial de los gastos de comercialización;
- 2) la modificación de la estructura de adquisición de ciertos insumos en detrimento de la calidad;
- 3) la congelación de gastos de mantenimiento corriente, al ser considerados como inversiones;<sup>17</sup>
- 4) la reducción de los gastos con destino a la alimentación de los trabajadores;
- 5) la reducción de los programas de formación en el exterior.

Algunas de estas decisiones incidieron negativamente en la dinámica del sector.

La reducción de los gastos y las inversiones en el turismo provocó, entre otros aspectos, que progresara con relativa fuerza la tendencia a la descapitalización, así como la presencia de dificultades concretas en la oferta de determinados servicios.

Finalmente, el turismo forma parte de las ramas que deben continuar liderando el proceso de recuperación de la economía, pues debe implicar el incremento de sus requerimientos a la industria, aunque este posible aumento de la demanda de la *industria sin chimeneas* exigirá inversiones en magnitudes importantes que permitan la modernización y actualización tecnológica efectiva de varias ramas industriales, de forma tal que estén en condiciones de responder a este reto.<sup>18</sup>

## 2.2. Mercado interno en divisas

La universalización de los mecanismos operacionales de la economía sustentados en el dólar, contribuyó a la estabilización del desempeño económico del país, en tanto facilitó el cumplimiento de los objetivos del ajuste fiscal, al tiempo que evitó la expansión de fuentes inflacionarias. Igualmente, funcionó como un instrumento que reflejaba de forma más adecuada las señales de precios necesarias para la asignación de los recursos, al tiempo que facilitó la adaptación de la producción de algunos bienes transables y servicios a las condiciones del mercado mundial. Asimismo, se logró mayor disciplina en el manejo de las variables financieras por parte del gobierno, según González (1998).

La gradual extensión de las diferentes modalidades de autofinanciamiento, la elaboración de presupuestos y de los enfoques de planificación sustentados en las divisas, también condujo a la gradual adecuación de las capacidades productivas a las demandas reales, con independencia del volumen de la demanda general (unitaria y masiva); las empresas, además, tendieron a concentrarse, preferentemente, sólo en aquellas producciones que disponían de reales potencialidades de realización mercantil.

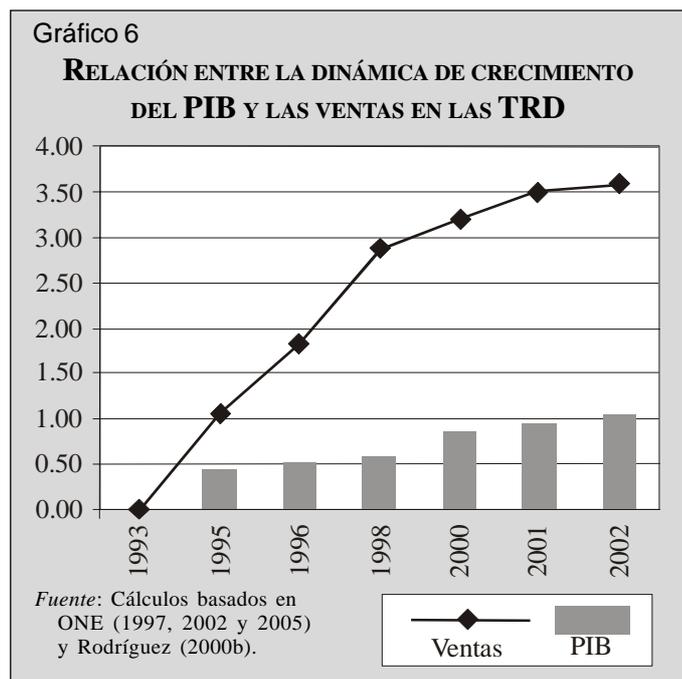
De tal forma, la incidencia del mercado interno en divisas en la evolución de la industria fue positiva, aunque estos resultados se alcanzaron sin extender la aplicación de los criterios vigentes en los suministros al turismo, sobre todo, en lo relativo a la ausencia de mecanismos de estímulo a las instituciones que lograron articular estrategias de comercialización coherentes en lo interno y lo internacional, así como de un marco de com-

petencia más realista y de evaluación de la calidad de los productos que se comercializan en este mercado. Precisamente, uno de los problemas que requerirá una solución a fondo en los próximos años, es que la producción destinada al mercado interno presente similares características que la dirigida a la exportación (Marquetti, 1998a y 2004).<sup>19</sup>

Otro aspecto importante es que la necesidad de incrementar los niveles de ingresos de este segmento de mercado, se produjo a expensas de incorporar producciones locales sin mantener como criterio la observancia de determinados parámetros de calidad, lo cual actuó en detrimento de los esfuerzos por elevar la competitividad de la producción doméstica. Esto es válido tanto para los suministros a la población, como en las relaciones interempresariales.

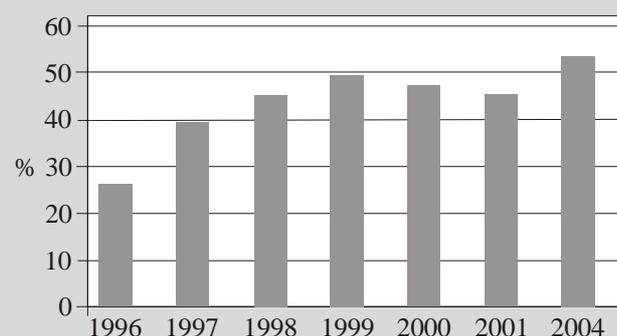
Un aspecto relacionado con lo anterior es que el sistema económico cubano se había conformado privilegiando a los productores y estimulando, de un modo u otro, el fomento de prácticas monopólicas, las cuales evitaron educar a los productores y, mucho menos, a los consumidores, en una mayor exigencia. A esto se añade la desvinculación de los agentes productivos de las condiciones imperantes en la economía internacional, así como el escaso papel del mercado interno como factor complementario en la obtención de competitividad (Marquetti, 2004b).

De igual forma, el sistema empresarial cubano no fue diseñado para lograr la competitividad por esfuerzos propios y, mucho menos, para funcionar en condiciones de incertidumbre y enfrentando riesgos de forma siste-



**Gráfico 7**

**PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL EN LAS VENTAS MINORISTAS EN DIVISAS**



Fuente: Cálculos basados en ONE (1997) e informes de los ministerios industriales y de turismo.

mática, sino para trabajar con suministros estables, lo cual condicionaba que su dinámica evolutiva se proyectara en parámetros muy limitados.

Por otra parte, el empleo de los productos de importación como puntos referenciales para las producciones locales no siempre resultó adecuado. Recordemos que la función principal asignada a este mercado—básicamente, el minorista— es la de recaudar, lo que conduce a que se comercialicen, en magnitudes importantes, productos cuya relación precio-calidad no siempre se corresponde con la media internacional. Este fenómeno se produjo con frecuencia en las ofertas interempresariales.<sup>20</sup> Por consiguiente, resultó cuestionable que se le concediera el calificativo de *exportaciones en fronteras* a estas producciones (Monreal, 1999).

A los aspectos anteriores, se añade que la prioridad concedida a aumentar la presencia de la producción nacional en este segmento de mercado determinó que los ministerios ramales le concedieran *prioridad absoluta* a este propósito, en detrimento de ampliar la oferta exportable, la cual, en términos de largo plazo, debió tener la primacía.

Es virtualmente imposible revertir las insuficiencias apuntadas, pues los ajustes introducidos en la política económica después del año 2003, lejos de facilitar la superación de estos problemas, tienden a contribuir a su agudización, al menos a corto plazo.<sup>21</sup>

### 2.3 Inversión extranjera (IED)

El proceso de descapitalización que afectó con fuerza a varios de los sectores industriales, constituyó uno de los elementos decisivos en la búsqueda de IED. Por otra parte, la falta de materias primas y la necesidad de realizar la reconversión tecnológica de varias activida-

des industriales implicó, paralelamente, el redimensionamiento empresarial y la búsqueda de nuevas tecnologías.

La apertura a la inversión extranjera se convirtió también en uno de los ejes principales del necesario proceso de reordenamiento que tuvo que experimentar el sector externo de la economía cubana como resultado de la desintegración del bloque socialista europeo. A esto se añade la actualización y creación de un marco legal idóneo para enfrentar el desarrollo de este proceso, así como el estudio de todas posibles opciones de vinculación de la economía cubana con el contexto regional e internacional.

En términos de política, se transitó aceleradamente de una situación inhibitoria a una promocional y con un sesgo de relativa agresividad, dirigida a fomentar las relaciones con el capital foráneo. Esta transición estuvo determinada por la propia agudeza de la crisis y los re-

sultados alcanzados en aquellas ramas que lograron vínculos efectivos con inversionistas extranjeros.

En general, la inversión foránea ha posibilitado cerrar ciclos productivos, restablecer el funcionamiento de plantas cuyas capacidades se estaban aprovechando en niveles muy bajos, acceder a nuevos mercados –incluida la consolidación de nichos reducidos– y difundir nuevas formas de gestión empresarial. A esto se añade la incorporación de otro potencial de demanda que debía satisfacer con calidad la producción local.

La apertura a la inversión extranjera directa también contribuyó, en actividades específicas, a la formación de una cultura organizacional diferente, al tiempo que posibilitó elevar los resultados productivos y la competitividad en varias ramas industriales e, incluso, la introducción de transformaciones tecnológicas de relevancia. Al respecto, se debe mencionar las realizadas en las labores de exploración y extracción de petróleo, fruto

de los acuerdos con el capital foráneo, lo cual permitió multiplicar los niveles de producción en relación con 1989 y, a su vez, aprovechar el gas acompañante en la generación de electricidad.

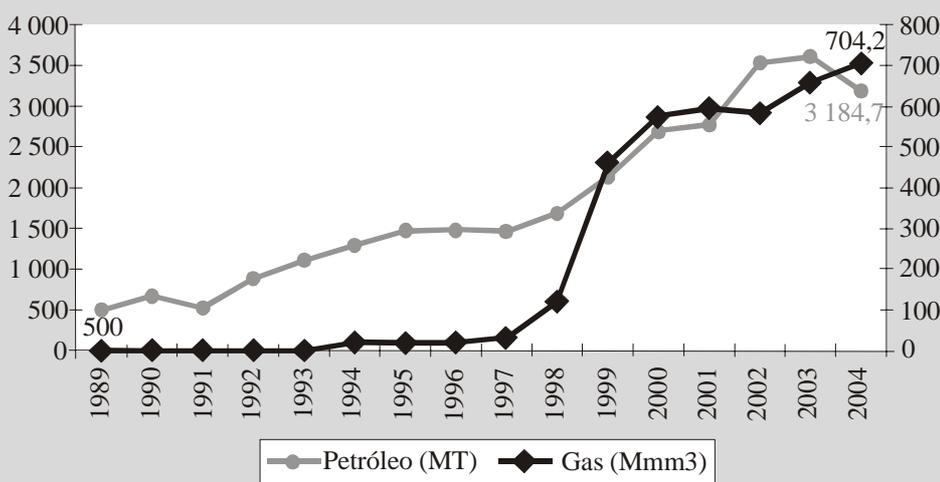
Los crecimientos obtenidos en ambos rubros en el último decenio, no sólo son significativos, sino que se ha modificado sustancialmente la importancia de estas ramas en la economía nacional. Al respecto, cabe destacar que el crudo nacional y el gas acompañante garantizaron, en 2005, el 56% de las necesidades de combustibles del país, frente al 6% en 1989.

El desarrollo del proceso anterior no incluye solamente una mayor participación de portadores energéticos nacionales en la generación de electricidad, sino, también, los primeros pasos en la introducción de tecnologías más eficientes y ambientalmente sustentables. Sin embargo, la transformación radical que enfrenta en la actualidad el sector energético debe provocar la disminución del peso del crudo nacional en la generación de electricidad, en tanto está previsto paralizar varias termoeléctricas.<sup>22</sup> Debe incrementarse, en cambio, la utilización del gas.

El impacto de la inversión foránea ha sido muy favorable, también, en la minería metálica, la producción de

Gráfico 8

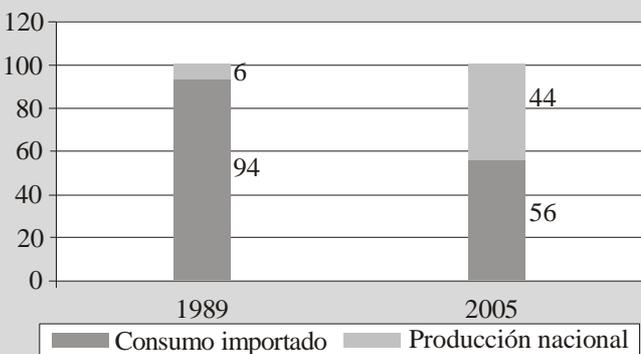
**EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS, 1989-2004**



Fuentes: ONE (1996 y 2005).

Gráfico 9

**ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE COMBUSTIBLE**



Fuentes: ONE (1996 y 2005).

lubricantes, artículos de aseo personal y material de limpieza, aguas minerales y concentrados de jugos cítricos. En todos estos casos, se logró el mejoramiento de los encadenamientos productivos, el crecimiento de los volúmenes de producción, la mejoría de los indicadores de calidad y el completamiento parcial y/o total de los ciclos de producción.

El cuanto al destino sectorial de la inversión extranjera, al culminar el 2005, la industria manufacturera concentraba más de 40% de las asociaciones de capital foráneo registradas en el país. La distribución por ministerios arrojaba que la Industria Básica, Ligera y Alimentaria concentraban alrededor de 45% de las asociaciones en el sector industrial.

Sin lugar a dudas, la prioridad concedida, en términos de política de ejecución de proyectos de inversión de gran impacto económico, ubica a la industria manufacturera en una posición estratégica en relación con los nuevos derroteros de la política de relación con el capital extranjero; en tanto el mayor aprovechamiento del potencial minero, así como el respaldo que los crecimientos del turismo requieren de la industria manufacturera, demandan recursos en volúmenes apreciables.

#### 2.4 Servicios informáticos y telecomunicaciones

El desarrollo del turismo supuso iniciar un proceso de profundas transformaciones en este sector, el cual sufrió un creciente deterioro como consecuencia de la crisis y presentaba también un importante rezago tecnológico. No obstante, en el período 1990-1993, se dio algunos pasos dirigidos a facilitar la introducción de nuevos servicios, entre los que se destacan, por su relevancia, los servicios de correo electrónico y de telefonía celular.

Tabla 3

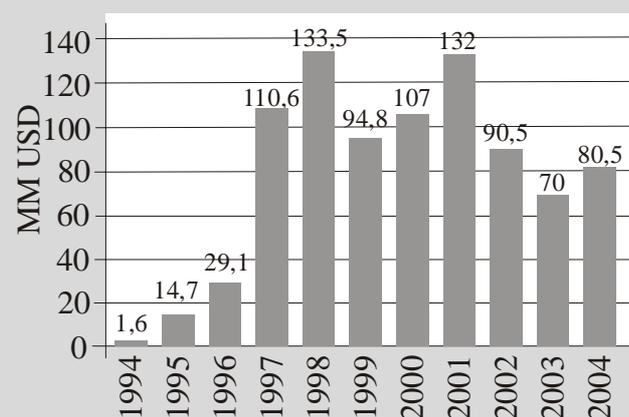
#### DISTRIBUCIÓN POR MINISTERIOS DE LAS ASOCIACIONES CON CAPITAL EXTRANJERO EN ACTIVO AL CIERRE DE 2005

Ministerios seleccionados	Total	% Total
Ministerio de la Industria Básica	55	21,3
Ministerio de Turismo	44	17,05
Ministerio de la Industria Ligera	19	7,4
Ministerio de la Industria Alimenticia	14	5,4
Ministerio de la Industria Azucarera	6	2,3
Ministerio de la Industria Sideromecánica	12	4,7
Ministerio de Transporte	11	4,3
Ministerio de la Construcción	21	8,1
Ministerio de la Agricultura	14	5,4
Otros	62	24,0

Fuente: MINVEC, 2006.

Gráfico 10

#### INVERSIONES EN EL SECTOR DE LA TELEFONÍA FIJA, 1994-2004



Fuentes: MIC (2003) y otras informaciones periódicas de la prensa.

A partir de 1994, el gobierno decidió iniciar un proceso de modernización gradual más amplio, dirigido a detener el deterioro de los servicios telefónicos. De tal forma, en 1995, se logra un discreto progreso en lo relativo a frenar el deterioro de la telefonía. Paralelamente, se iniciaron los trabajos de modernización de la red de teléfonos públicos, con la introducción de aparatos de alta tecnología. Todo este proceso se sustentó en un discreto incremento de las inversiones en el sector.

En 1996, se puso en funcionamiento tres centrales digitales en Ciudad de La Habana, que se convirtió, además, en la primera zona del país que dispuso de una red de fibra óptica, y se inició un proceso más intensivo de modernización de los equipos telefónicos.

Asimismo, en 1997, el proceso de modernización del sector de las telecomunicaciones adquirió mayor dinamismo, en tanto crecieron notablemente los recursos destinados a esta rama. Al respecto, cabe destacar que, entre 1994 y 2000, las inversiones ascendieron a 491,2 millones de dólares, de los cuales más de 90% fueron ejecutados entre 1997 y 2000. Entre 2001 y 2004, los recursos dirigidos a este sector fueron similares al acumulado existente en el 2000, lo que determinó que la incidencia de este sector en el conjunto de la economía se acrecentara sustancialmente.

La prioridad concedida al desarrollo de este sector adquirió una mayor relevancia con la creación, en el año 2000, del Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (MIC), que asumió, como principales objetivos, la informatización de la sociedad y la modernización integral del sistema de comunicaciones nacionales.

El incremento de los niveles de inversión en el sector posibilitó una mejoría importante en los principales indicadores de la telefonía básica, como se puede apreciar en la Tabla 4.

Los datos anteriores evidencian que se ha producido un salto importante en todos los indicadores de la telefonía básica y las previsiones realizadas hasta el año 2010 contemplan incrementos aún más notables en la totalidad de los indicadores descritos.

El sector de las telecomunicaciones se encuentra actualmente en una fase excepcional de desarrollo y modernización, especialmente, si se compara con otros servicios públicos. Durante los próximos cinco años, la incidencia de este sector en la economía nacional debe incrementarse notablemente.

Uno de los procesos de mayor relevancia es la digitalización, la cual alcanzó más de 85% en 2004. Esta transformación comprende un cambio tecnológico sustancial, en tanto se verifica la sustitución de las centrales analógicas obsoletas, lo cual permitirá ofrecer un servicio de telefonía de mayor calidad.

De igual forma, el programa de modernización de las telecomunicaciones comprende también un salto cualitativo en la telefonía celular y móvil.

Tabla 4

**EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE LA TELEFONÍA BÁSICA, 1996-2004**

Indicadores	UM	1996	1999	2000	2002	2003	2004
Líneas en servicio	U	354 900	460 000	481 900	665 639	724 261	767 296
Tasa de digitalización	%	11%	46,4%	50,0%	75,9	80,9	85,3
Densidad telefónica	U	3,4%	4,4%	5,2%	5,8%	6,3%	8,7%
Teléfonos públicos*	U	4 730	12 300	14 616	56 000	65 000	78 000

\*Tarjeteros y monederos.  
Fuente: ONE (2005).

Tabla 5

**EVOLUCIÓN DE LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS EN LOS SERVICIOS DE DE TELECOMUNICACIONES**

Indicadores	1997	1998	1999	2004
Red de transmisión de datos	No	Sí	Sí	Si
Servicios de red inteligente	No	No	No	Si
Internet	No	No	Si	Si
ISDN	No	No	No	Si

Fuente: MIC (2004) y Doménico (2001).

En relación con las transmisiones internacionales, el grueso es satelital, a través de la Estación Terrena Caribe (ubicada a pocos kilómetros de La Habana). Aún se mantienen funcionando varias decenas de circuitos con cable submarino con los Estados Unidos. No obstante, se encuentran en proceso de valoración varios proyectos con la finalidad de lograr una conexión internacional de mayor calidad y posibilidades técnicas.

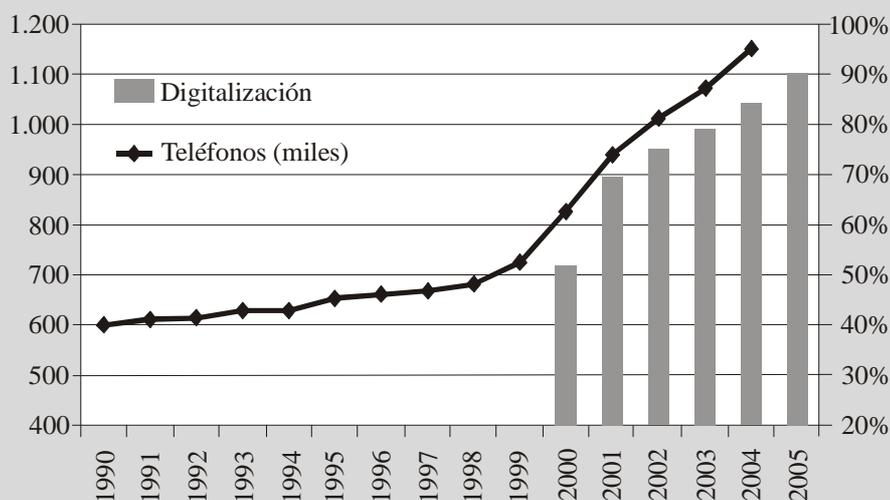
Por otra parte, en el período 1997-2004, al mismo tiempo que el proceso de modernización de la actividad de telefonía, en general, se introdujeron en el sector importantes innovaciones tecnológicas, entre las que cabe mencionar la red de transmisión de datos (desde 1998) y los servicios de ampliación de Internet (a partir de 1999).

Los ingresos por exportaciones también han logrado progresos importantes, pero con la particularidad de que se ha producido la aminoración relativa del peso de ETECSA,<sup>23</sup> como resultado de la gradual incorporación de nuevos rubros y servicios a la oferta exportable. Los progresos más importantes se alcanzaron en la producción de software específicos<sup>24</sup> y equipos de alta tecnología.<sup>25</sup>

El MIC ha previsto que, en los próximos años, las ventas interna-

Gráfico 11

**LÍNEAS TELEFÓNICAS DIGITALES INSTALADAS**



Fuente: MIC (2006).

cionales de *software* y servicios informáticos experimenten un salto importante, ya que se han configurado condiciones internas y externas que deben contribuir a la materialización de este empeño:

- El mercado mundial de *software* creció, en el volumen de ventas, de 400 millones de dólares, en el año 2000, a más de 500 millones, en 2004.
- Los gastos mundiales en servicios de tecnología de la información fueron de 5 439 millones, en 2001, y alcanzaron los 6 000 millones, en el 2004.
- La Isla dispone, en la actualidad, de más de 40 empresas especializadas en *software*.
- La fuerza de trabajo vinculada a esta industria comprende unos 22 000 profesionales y técnicos.
- El fomento de nuevas zonas de desarrollo científico e industrial basadas en el empleo de las tecnologías de la información.<sup>26</sup>
- El incremento sostenido, en los últimos años, del número de computadoras personales.

El aumento del número de computadoras personales ha sido impresionante entre 1998 y 2004,<sup>27</sup> en tanto el acumulado que se alcanzó al concluir este último año triplicó la disponibilidad existente en 1998. Se ha previsto que esta tendencia se mantenga en los próximos años como consecuencia de la ampliación de las capacidades de ensamblaje nacional, así como por los acuerdos rubricados durante 2004 con la República Popular China.

En general, el sector de las telecomunicaciones se encuentra actualmente en una fase excepcional de desarrollo y modernización, especialmente, si se compara con otros servicios públicos. En una perspectiva de alrededor de cinco años, la incidencia de este sector en la economía nacional debe incrementarse notablemente.

## 2.5 Ciencia y biotecnología

Uno de los rasgos distintivos de la economía cubana en el período previo al desarrollo de la crisis, lo constituyó la consolidación de los soportes mínimos de un *núcleo endógeno* de desarrollo científico técnico, cuyo eslabón principal fue el fomento de la industria químico-farmacéutica basada en la biotecnología, y de otras ramas afines.

De igual forma, la prioridad concedida al desarrollo de la industria químico-farmacéutica,<sup>28</sup> a la biotecnología y a otras ramas afines, se concibió como un proceso tendiente a modificar la forma tradicional de utilización del potencial científico de la nación. Estas deci-

siones estuvieron orientadas a posibilitar que las ramas indicadas desempeñaran un papel más activo en la necesaria variación del perfil de ventajas comparativas de la Isla.

En términos de políticas, se decidió:

- 1) ampliar la incidencia de la actividad científica en el fortalecimiento y modernización de la base productiva nacional, aunque privilegiando aquellos sectores con capacidad alternativa de generar ingresos externos y contribuir a la sustitución de importaciones;
- 2) lograr la utilización racional de la capacidad científica y tecnológica nacional;
- 3) crear condiciones para un mayor aprovechamiento de las tecnologías foráneas;
- 4) promover la exportación de las tecnologías nacionales competitivas en los mercados internacionales;
- 5) estimular la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales;
- 6) consolidar el trabajo de los *polos científicos* como eslabón organizativo principal del sistema nacional de investigación científica en el país;
- 7) continuar priorizando los recursos asignados a la educación, la investigación y el desarrollo.<sup>29</sup>

El eje articulador principal de varias de las direcciones anteriores, lo constituyó la industria *biofarmacéutica*, en tanto, durante el decenio de los ochenta, constituyó el centro de experimentación de nuevas formas y mecanismos de organización de la actividad económica en el país, las cuales permitieron superar esquemas y patrones culturales de funcionamiento de la actividad científica, muy extendidos en los países socialistas. Entre los de mayor relevancia se debe mencionar: el haber

Tabla 6

### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COMPUTADORAS PERSONALES, 1990-2004 (EN MILES DE UNIDADES)

Año	Total de computadoras
1990	11 710
1997	62 500
1998	83 870
2000	159 410
2001	225 000
2002	235 000
2003	250 000
2004	300 000
2005	390 000*

\* Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Cuba: Foreign Trade*, Núm.3, 2002 y ONE (2005).

### Recuadro 1

#### PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN LA INDUSTRIA BIOFARMACÉUTICA

- La incapacidad de la industria nacional de dar respuesta integralmente a las necesidades de este sector.
- La falta de capacidad nacional de generación de tecnologías acorde con la dinámica de cambio internacional de esta industria.
- Pobre desarrollo de la industria química nacional.
- La presencia de dificultades con la terminación de los productos relacionados con el embalaje y la presentación de los productos.
- Bajo aprovechamiento de las capacidades productivas.
- Creciente dificultades para lograr el registro en el exterior de los nuevos productos.

logrado una integración más efectiva de las actividades de investigación, desarrollo, producción y comercialización. Esto, unido a la aplicación de un sistema de organización empresarial más flexible, acorde con las exigencias del mercado internacional.<sup>30</sup>

La importancia concedida a la industria *biofarmacéutica* también estuvo relacionada con las posibilidades de incrementar la sustitución de importaciones en este sector y lograr que esta industria adquiriera mayor peso en la promoción de exportaciones cubanas con un mayor valor agregado.

Los progresos logrados por el país en esta industria han posibilitado, en los últimos años, reducir las importaciones de un grupo importante de fármacos.<sup>31</sup> En la actualidad, se cubre con producción nacional más de 50% de la demanda local de medicamentos. A pe-

sar de estos avances, están presentes aún algunas dificultades.

En los últimos años, se ha fortalecido las estructuras de comercialización internacional y el registro sanitario de nuevos productos en el exterior, aspecto éste en que se produjo un salto cualitativo importante, en la misma medida en que se logró la transferencia de tecnología hacia otros países. Estos resultados han propiciado la transición de las ventas de productos exclusivamente, a otra que comprende paquetes tecnológicos.

En la actualidad, se trabaja en 38 proyectos de transferencia de tecnología hacia 14 países, de los cuales se encuentran en ejecución, 17. El desarrollo de este proceso ha posibilitado la constitución de empresas conjuntas a partir de algunos de los proyectos. A esto se adiciona que un grupo de productos que se encuentran en fase de desarrollo, deben amplificar en el futuro el potencial de comercialización internacional de esta industria.

Los progresos de la industria biofarmacéutica han posibilitado obtener avances concretos en la sustitución de importaciones, en la introducción de nuevos productos y servicios para la exportación, así como ubicarse en la avanzada internacional en cuanto a aporte de nuevas soluciones clínicas.

## 2.6 Servicios profesionales

El desarrollo de la crisis impuso a las diferentes instituciones ministeriales y empresariales explorar nuevas opciones en función de la captación de ingresos, sobre todo, en divisas. Esta situación objetiva posibilitó de forma “espontánea”, en muchos casos, comenzar a utilizar el potencial disponible en materia de asesoría técnica, oferta de servicios especializados de diseño e ingeniería, etcétera.

La formalización de acuerdos de colaboración y asistencia técnica en el exterior por la inmensa mayoría de los ministerios amplificó las opciones de las ventas internacionales de servicios.

Los ministerios que lograron mayores progresos en la comercialización internacional de servicios presentaron como denominador común las siguientes características:

- 1) disponían de estrategias integrales de exportación;
- 2) las ventas externas constituían un objetivo estratégico;
- 3) presentaban poca dependencia de los ingresos provenientes del mercado interno;
- 4) habían logrado la consolidación de nichos de mercado en el exterior que implicaron ampliar la infraestructura de servicios;

Tabla 7

#### PROYECTOS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA DE LA INDUSTRIA BIOTECNOLÓGICA

Países	Proyectos
Argelia	4
Brasil	4
Canadá	1
China	3
Egipto	4
India	6
Irán	4
España	1
México	1
Malasia	6
Rusia	1
Sudáfrica	1
Túnez	1
Reino Unido y Estados Unidos	1
Venezuela	1

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones periódicas.

5) disponían de un amplio sistema empresarial en el exterior;

6) estaban expuestos a la incidencia directa de la competencia internacional;

7) la participación directa en acuerdos internacionales de diferente alcance. Esta tendencia adquirió mayores progresos al calor de los diferentes convenios rubricados con Venezuela, los cuales han contribuido a acrecentar el peso de los servicios en la estructura general de las exportaciones.

Los progresos alcanzados en la exportación de servicios están vinculados, también, con la transformación de los servicios profesionales en un sector estratégico en el orden externo, pues su cuota de participación en términos de aportación de ingresos debe continuar incrementándose.

La expansión de los servicios profesionales se ha convertido en un factor de estímulo adicional a la industria turística, la producción de *software*, la formación de recursos humanos y otros servicios conexos.

Finalmente, la demanda de servicios de formación de recursos humanos, asistencia médica, elaboración de proyectos, mantenimiento e ingeniería, y de transferencia de tecnología se han incrementado sustancialmente, lo que ha impactado favorablemente en varias ramas de la economía y, de forma particular, en alcanzar un mejor aprovechamiento del potencial humano disponible.

### 2.7 Demanda del sector exportador

La demanda de este sector desempeñaba un papel decisivo en la dinámica del sector industrial; en tanto fruto del proceso de industrialización, se alcanzó niveles de integración productiva importantes, sobre todo en el sector azucarero. Sin embargo, como consecuencia de la crisis, las relaciones intersectoriales sufrieron múltiples afectaciones, las cuales acrecentaron los problemas de integración interna existentes en la economía.

El efecto de arrastre generado por el sector exportador sufrió una importante aminoración en la primera mitad de los años noventa; primero, como consecuencia de la desintegración del bloque socialista europeo; segundo, fruto del fomento de nuevos sectores de la economía; tercero, por la inestabilidad del desempeño de la industria azucarera.

La flexibilización y descentralización de los mecanismos de gestión del comercio exterior, unidas a las medidas de apertura externa instrumentadas en este período,<sup>32</sup> permitieron mitigar, en ciertos aspectos, la inci-

dencia negativa de los factores indicados con anterioridad; también hicieron posible crecimientos importantes en la comercialización internacional de un grupo de rubros exportables –productos farmacéuticos, níquel, equipos médicos, tabaco y ron- e, incluso, progresos de relativa importancia en la diversificación de la oferta exportable.

De igual modo, estos avances se sustentaron en la aplicación de mecanismos de control de la calidad de la oferta exportable con mayor nivel de rigor según los mercados de destino, el uso más intensivo del *marketing* y el aprovechamiento de la contribución de las relaciones con el capital extranjero.

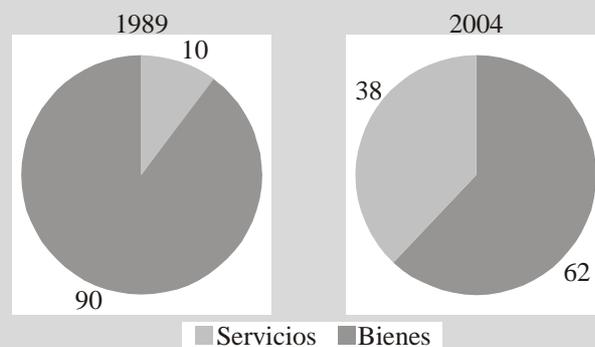
Sin embargo, a pesar de los progresos indicados, aún el aprovechamiento de las potencialidades existentes en los diferentes ministerios productivos es insuficiente, por lo que se requiere, en el futuro, trabajar a fondo en la elevación de los resultados alcanzados en esta dirección, especialmente, en la consolidación efectiva de nuevos nichos de mercado y de una oferta exportable más diversificada que comprenda niveles de competitividad superiores. Para hacer efectivo este propósito, se requiere continuar trabajando en la transformación de la *cadena de valor* de los rubros tradicionales de exportación, hacia una estructura en la que predominen productos de mayor valor agregado (Marquetti, 2004a).

### 2.8 Evolución de los servicios financieros y bancarios

El proceso de reestructuración que experimentó el sistema bancario nacional durante el decenio de los noventa, posibilitó superar en múltiples aspectos el insuficiente desarrollo de la infraestructura económico finan-

Gráfico 12

#### MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, 1989-2004



Fuentes: Cálculos basados en ONE (1996 y 2005).

ciera prevaleciente históricamente en el país. De igual modo, se creó condiciones organizativas para canalizar importantes volúmenes de recursos hacia la industria y otros sectores de la economía.

La evolución de esta tendencia estuvo relacionada con la paulatina recuperación de la cartera

de préstamos del banco, aunque este proceso respondió, en la primera etapa,<sup>33</sup> a la lógica del proceso de dolarización de la economía y a la política de restringir las inversiones en divisas por medios propios.

Los criterios utilizados para conceder estos recursos fueron muy cercanos a las condiciones que debía pagar el país por los financiamientos a los que accede internacionalmente. En este sentido, lo característico son los créditos de corto plazo y elevadas tasas de interés. El propósito principal de la aplicación de estos criterios es propiciar una mejor utilización de los recursos existentes e ir creando en las empresas una cultura de trabajo en que predominen las *restricciones financieras fuertes*.

La puesta en vigor de las Resoluciones Núm. 65 de 2003, Núm. 80 y Núm. 92 de 2004 del Banco Central de Cuba (BCC), determinaron que el BCC asumiera nuevas funciones de naturaleza fiscal, asesoría, supervisión y tesorería, en la misma medida en que comenzó a actuar como el centro contable y fiscalizador de la ejecución de la *cuasi* totalidad de los gastos en divisas del país.

Estas medidas de corte monetario financiero, con el tiempo se conjugaron con el incremento de las reservas

Tabla 8

**EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES  
POR RUBROS SELECCIONADOS, 1990-2004**

Productos	1990	1992	1997	1999	2000	2001	2004
Azúcar	79,7	68,6	46,6	31,8	27,0	33,5	12,5
Otros rubros tradicional	17,2	29,8	43,1	50,8	53,5	51,5	64,2
Nuevos rubros	3,1	1,6	10,3	17,4	19,5	15,0	23,3

Fuente: Cálculos basados en ONE (1990 y 2005).

financieras del país y con la posibilidad de acceder, en mejores condiciones, al ahorro externo –consecuencia de los acuerdos alcanzados con la República Popular China, Venezuela y otras naciones–, lo que ha posibilitado iniciar la búsqueda de soluciones a diversos problemas acumulados; sin embargo, en el caso de la industria manufacturera, resulta imposible enfrentar los problemas acumulados, así como concluir el proceso de redimensionamiento y la redefinición de las prioridades ramales, en función de las nuevas condiciones.

**2.9 Reordenamiento del sistema empresarial**

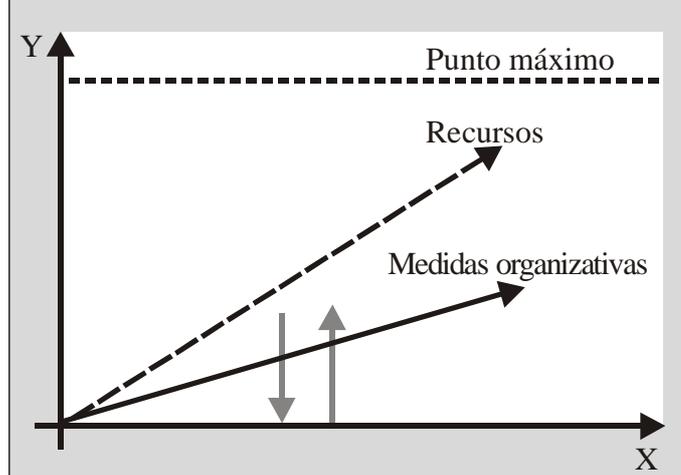
El desarrollo de la crisis implicó ampliar los márgenes de autonomía y descentralización de la gestión empresarial; a su vez, ello condujo a la necesidad de introducir nuevos métodos para fortalecer los vínculos al interior de la economía doméstica, y emplear un sistema de regulación básicamente anclado en las divisas.

La finalidad principal fue propiciar un mayor protagonismo al sistema empresarial, lo cual estuvo determinado por la necesidad de lograr un mejor aprovechamiento de las reservas de eficiencia existentes a este nivel. Ello debería contribuir a mitigar, parcialmente, los efectos negativos derivados de las crecientes limitaciones de recursos materiales y financieros que comenzó a enfrentar el país como resultado de la crisis. Por supuesto, este propósito fue loable, aunque insuficiente, para satisfacer los requerimientos de transformación del propio sistema empresarial a largo plazo.

Las transformaciones en el sistema empresarial, durante el decenio de los noventa, contribuyeron al mayor protagonismo de las potencialidades reales del factor gerencial en el contexto nacional. Sin embargo, la forma particular en que se desarrollaron las reformas económicas en la Isla, unido a las dificultades existentes para lograr una reconexión más efectiva con la economía internacional, restringieron las posibilidades de alcanzar un aprovechamiento más efectivo de este factor e, incluso, del desarrollo del proceso de perfeccionamiento

Gráfico 13

**TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA EMPRESARIAL**



empresarial, el cual representó el punto máximo del referido proceso de transformaciones.<sup>34</sup>

### III. Principales restricciones del nuevo patrón de crecimiento industrial

Las principales restricciones que enfrentó, de partida, la configuración del *nuevo patrón de crecimiento* de la industria manufacturera, estuvieron relacionadas con la imposibilidad de insertar activamente a la industria azucarera en esta dinámica de transformación. A esto se añade que la situación determinó, de entrada, enfrentar las debilidades estructurales de industria en la dinámica global de la economía.

De igual modo, han tenido una incidencia de diferente alcance los problemas asociados a la descapitalización, el incremento de las restricciones financieras y el desempeño desigual de las diferentes ramas industriales.

#### 3.1 Industria azucarera

##### a) Desempeño global

La industria azucarera constituyó, históricamente, el principal sector de la economía cubana. Ello se explica, entre otras razones, por su peso decisivo en la dinámica reproductiva del país, así como en la definición del patrón histórico de inserción internacional de la Isla.

El desarrollo de la crisis impactó negativamente en la evolución del sector. En un primer momento, la afectación mayor la provocó la reducción de los precios de comercialización externa de este rubro. Esta situación incrementó sustancialmente las tensiones existentes en las finanzas externas y, en general, en la capacidad financiera del país. A esto se añade el hecho de tener que enfrentar, por primera vez, el reto de comercializar el total de sus ventas internacionales de azúcar fuera de un acuerdo preferencial.

La disminución ulterior que se produjo en las disponibilidades nacionales de combustibles, fertilizantes y herbicidas afectaron sensiblemente el desempeño productivo de la agroindustria, la cual no sólo sufrió descensos sucesivos a partir de 1993, sino que los volúmenes de producción que se obtuvieron a partir de esta fecha se han mantenido, hasta el presente, en torno a los cuatro millones de toneladas, mientras que al concluir 1992, eran superiores a los siete millones.

Las consecuencias negativas asociadas a la disminución de los volúmenes de producción de azúcar resultaron aún mayores por los siguientes factores:

- 1) encarecimiento de los recursos financieros a los que tuvo acceso el país en ese período;
- 2) ausencia de definición de una estrategia integral para el sector acorde con las realidades y perspectivas del período especial;
- 3) relativa desatención de la actividad agrícola;
- 4) mantenimiento de una lógica de dirección de la agroindustria similar a la existente antes de la crisis, es decir, privilegiando el enfoque material.

En este contexto, se produjo la disminución de las inversiones dirigidas al sector, lo que afectó de forma directa la reparación de los centrales, las industrias de apoyo y el sistema de transporte ferroviario azucarero. Al mismo tiempo, avanzó con fuerza la descapitalización de todas las actividades que integran el sistema del Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ).

Por otra parte, las reducciones sucesivas que experimentó la producción azucarera no sólo contribuyeron a la disminución de los volúmenes de ingresos por concepto de exportación de azúcar,<sup>35</sup> sino que significaron la pérdida de una parte importante de los flujos de financiamiento a los que accedía el país, lo cual no logra ser compensado integralmente por ninguna otra rama de la economía.

No obstante, resulta oportuno señalar que a pesar del retroceso experimentado en los niveles productivos de esta industria, la agroindustria azucarera tiene una incidencia relevante en la dinámica reproductiva de la economía y es aún uno de los sectores de mayor efecto de arrastre en la economía, debido, entre otras razones, a los encadenamientos productivos que posee con otras ramas.

La inestabilidad mantenida por la industria azucarera en los resultados productivos, ha incidido en diferentes

Gráfico 14

#### EL NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL: PRINCIPALES FACTORES RESTRICATIVOS

*Dinámica de crecimiento de la industria*

*Favorable:*

- Exportación de bienes
- Turismo
- Mercado interno en divisas
- Servicios informáticos
- Ciencia y biotecnología
- Inversión extranjera

*Desfavorable:*

- Efectos acumulativos de la descapitalización
- Industria azucarera (desempeño)
- Sector externo
- Restricciones financieras
- Deuda
- Acceso a mercados
- Debilidades estructurales
- Asincronías sectoriales

direcciones, en los ritmos e, incluso, la dimensión global del proceso de recuperación de la economía.

Los resultados alcanzados por la economía entre 1996 y 2004 confirman esta apreciación. En 1996, se alcanzó el nivel máximo de crecimiento de la actividad económica y de la producción azucarera. En los años subsiguientes hubo caídas sucesivas que afectaron, de conjunto, los resultados de la industria manufacturera y de la economía, en general.

### **b) Proceso de reestructuración**

El mantenimiento del enfoque material en la dirección de la industria azucarera determinó que este sector se rezagara considerablemente, en relación con otros sectores, en la instrumentación de transformaciones organizacionales e institucionales que respondieran a los cambios que se desarrollaban en el país, al calor del proceso de reformas económicas.

En 1997, se inició en el MINAZ un proceso de reorganización de sus estructuras y funciones en los distintos niveles. La estrategia de reestructuración de la industria comprendió un amplio programa de transformaciones, entre las que se destacan, por su alcance:

- 1) lograr una modificación profunda de las relaciones entre la agricultura y la industria;
- 2) ajustar el sistema empresarial a las nuevas condiciones por las que transita el país;
- 3) actualizar los mecanismos de gestión comercial y financiera, incluida la mayor vinculación de los centrales a las realidades del mercado internacional;
- 4) utilizar mejor los recursos humanos;
- 5) incrementar sustancialmente los niveles de eficiencia;

6) redimensionar gradualmente las capacidades productivas;

7) desarrollar nuevas capacidades empresariales y gerenciales;

8) crear las condiciones para aprovechar al máximo la infraestructura material y el potencial existente para la producción de subproductos de la caña de azúcar.

Igualmente, se evaluó con fuerza los aspectos macro y mesoeconómico vinculados a la agroindustria, sobre todo, porque estaba presente en 122 municipios y garantizaba empleo directo a más de 500 mil trabajadores.

El proceso de reestructuración de la agroindustria logró avanzar con mayor celeridad en los aspectos siguientes:

- 1) reducción del personal del ministerio y las delegaciones provinciales en un 50%;
- 2) redimensionamiento del sistema empresarial de apoyo a la industria mediante la creación de siete grupos corporativos;
- 3) reorganización de las instituciones de investigación y proyectos;
- 4) transformación de los complejos agroindustriales en 1 017 unidades de negocios, y creación de condiciones para la introducción de las normas ISO.

No obstante, el desarrollo de las modificaciones anterior no permitió alcanzar un salto productivo en correspondencia con las metas propuestas en el V Congreso del Partido, en cuya Resolución Económica se fijó como propósito lograr volúmenes de producción del orden de los siete millones de toneladas; pero la realidad fue otra, como se destacó en el epígrafe anterior.

A esto se añade que los márgenes de diferencia entre lo que se propuso y lo alcanzado (Tabla 9) aconsejaban que los techos productivos que, objetivamente, se podrían obtener en los años posteriores al Congreso, rondaran los cinco millones de toneladas de azúcar crudo, aunque, con posterioridad, estos resultados fueron vinculados a las opciones existentes de propiciar *la diversificación de la oferta de azúcares* (vitaminada, orgánica, amorfa, líquida, etcétera). Paralelamente, se debería traba-

Gráfico 15

### **DINÁMICA DE LA PRODUCCIÓN AZUCARERA Y EL PIB, 1990-2004**

Fuente: Elaborado a partir de ONE (1996 y 2005).

jar en la automatización y modernización tecnológica de los centrales, así como en el incremento de la capacidad de generación de electricidad.

En los resultados anteriores, también incidieron con fuerza las dificultades en la agricultura

cañera, especialmente en lo relativo a los bajos resultados de las UBPC.<sup>36</sup> Al respecto, se puede afirmar que uno de los mayores problemas que enfrentó la agroindustria en este período fue el insatisfactorio desempeño de la producción cañera.

La imposibilidad de reactivar la agroindustria, utilizando como referencia los resultados económicos alcanzados hasta 1992, determinó pasar a un reajuste del sector azucarero, inédito en la historia económica de Cuba, pues nunca antes se había implementado cambios que implicaran la drástica reducción de la capacidad productiva de esta industria, sino que lo típico había sido su ampliación.

La magnitud del redimensionamiento puesto en marcha, modifica radicalmente el peso que históricamente mantuvo esta industria en la dinámica global de la economía y, a su vez, sitúa en un primer plano el tema de la viabilidad del proceso. En este sentido, es previsible que se produzcan afectaciones hacia el interior de la economía, especialmente a escala local, ya que fueron cerrados definitivamente 70 ingenios,<sup>37</sup> que, como norma, son la base socioeconómica de muchos territorios.

En general, la decisión de iniciar la reestructuración a fondo de la industria azucarera cubana en el segundo semestre de 2002, ha constituido la transformación productiva y sectorial de mayor alcance que se haya realizado en la Isla en los últimos 100 años. No obstante, lo más trascendente, a corto plazo, no es la medida en sí, la cual debe entenderse como un paso necesario del proceso de redimensionamiento que ha enfrentado la economía en los últimos 16 años, sino la forma abrupta en que se asume esta decisión, lo que, de hecho, representa una ruptura importante en relación con la forma en que se habían efectuado los cambios económicos durante los años precedentes.

### 3.2 Restricciones financieras

La dinámica favorable que ha mantenido la industria manufacturera desde 1994 se ha producido en un con-

Tabla 9

#### PROMEDIOS ANUALES DE LAS CUATRO ZAFRAS ANTERIORES Y POSTERIORES AL V CONGRESO DEL PCC

Indicadores	UM	1993/94-1996/97	1997/98-2000/01	Diferencia
Área cosechada	Cab	91 601	76 254	-15 347
Caña molida	MM@	3 413	2 941	-472
Centrales en zafra	U	141	111	-30
Producción de azúcar base/96	Mt	4 006	3 650	356

Fuente: MINAZ (1998 y 2002).

texto de crecientes restricciones financieras y de encarecimiento de los costos de los financiamientos a los que se pudo acceder antes del 2004, lo que favoreció la presencia relativa de un “círculo vicioso”.

El “círculo vicioso” se refiere a que el mantenimiento de la dinámica de reanimación exige recursos adicionales a los que es capaz de generar la economía, los cuales, como norma, resultaban altamente costosos al país y se obtenían para períodos de tiempo relativamente cortos, lo que provoca que resulte difícil su normal amortización en el plazo previsto, si se considera las posibilidades de respuesta productiva y los problemas acumulados.

La problemática del “círculo vicioso” tenía su expresión externa en lo que representó el principal factor de estrangulamiento que enfrenta la economía cubana en la actualidad, que es el relativo al incremento sistemático del déficit financiero externo. La dimensión actual de este problema rebasa las posibilidades de realizar su análisis sólo mediante el déficit de la balanza de pagos, ya que la simple evaluación de las cuentas no aporta el real alcance de esta situación.<sup>38</sup>

La dimensión alcanzada por el déficit obligaba a trabajar con grandes tensiones y a tratar de estabilizar el desempeño de la economía en relación con la cobertura financiera efectiva de la que disponía el país. Asimismo, implicó adoptar un patrón de crecimiento caracterizado por la gradualidad, es decir, que los niveles de crecimiento tenían que estar en correspondencia con las restricciones financieras con las que tenía que funcionar el país.

Por otra parte, a pesar de las dificultades financieras que enfrentaba el país, no se logró un aprovechamiento óptimo de los recursos a disposición de las empresas u organismos. Asimismo, los costos de obtención de un dólar de exportación eran excesivamente altos, tanto en moneda nacional como en divisas.

Con la finalidad de que se le conceda mayor importancia a la problemática financiera, se ha adoptado, en los últimos dos años, medidas más restrictivas en rela-

ción con el empleo de la divisa en las empresas, como se indicó anteriormente. Sin embargo, a pesar de que el balance global muestra una mejoría relativa de la eficiencia y ahorros de importancia, lo cierto es que aún no existen factores que compulsen a la mejor administración de los recursos financieros, debido a que los criterios de evaluación que se emplean son de naturaleza administrativa y no económica. De hecho, para algunos especialistas, la forma actual de asignación de las divisas responde más a la lógica de funcionamiento en condiciones de balances materiales, que al empleo, por excelencia, de las categorías financieras.

Otra resultante de las anormales condiciones financieras que enfrentó el país, es la gradual descapitalización, en la cual incidía, de conjunto, la minoración de la tasa de inversión y la ulterior instrumentación del mecanismo del aporte. Esta situación conspiraba contra el normal cumplimiento de los cobros y pagos en la economía nacional. Igualmente, obligaba, en no pocos casos, a excederse de la capacidad de endeudamiento.

La situación financiera también incidió en la dinámica de la tasa de acumulación interna y de los flujos de financiamiento que era capaz de generar el país, los cuales fueron, como norma, muy bajos.

En general, las tensiones en torno a las finanzas externas provocaron que la particularidad principal del actual proceso de relanzamiento de la economía cubana fuera la coexistencia, en un mecanismo único, de la tendencia a la consolidación y de las tendencias recuperativas, al tiempo que la crisis constituye un momento consustancial a este desempeño.

Por último, gravitan negativamente en la articulación del “nuevo patrón”: las restricciones de acceso al mercado, la falta de homologación internacional de la producción local, los problemas históricos de integración de la industrial nacional, así como los limitados progresos alcanzados en materia de reconversión productiva y tecnológica.

### III. Consideraciones finales

El *nuevo patrón de desarrollo industrial* se distingue por no sustentarse en una política industrial activa y explícita, sino que la dinámica de transformación y crecimiento de la industria manufacturera ha estado rela-

cionada, básicamente, con los efectos colaterales o inducidos por el desarrollo de otros sectores o actividades no industriales, las cuales se han caracterizado por propiciar la recuperación más rápida de las inversiones realizadas y por la capacidad de aportar divisas, lo que contribuyó a aminorar el déficit de la balanza de pagos.

La transición de un patrón a otro se ha caracterizado por la reducción de la importancia estratégica del sector industrial, ya que no sólo se ha producido la disminución de su peso relativo en la estructura global de la economía, sino también, porque los efectos reindustrializadores generados por la elevación de la relevancia del sector de los servicios ha sido limitado, lo que ha provocado la pérdida del liderazgo de la industria manufacturera en materia de generación de empleo<sup>39</sup> y de su capacidad de arrastre global.

Una particularidad del “nuevo patrón” está relacionada con un mayor fomento del sector de los servicios. Sin embargo, se requiere, a tales efectos, la elaboración de una estrategia coherente que permita un real aprovechamiento del potencial existente en el sector industrial.

Las proyecciones de crecimiento de la economía de la Isla prevén que el sector líder continuará siendo el de los servicios, pero, para acrecentar los resultados cuantitativos y cualitativos de este liderazgo, se requiere la definición de políticas sectoriales que respondan a estas exigencias.

De igual forma, los crecimientos previstos del turismo y de otros servicios deben constituir un factor de estímulo a la reactivación de la industria local, no sólo para satisfacer la demanda de la industria del ocio, sino también para incrementar la oferta exportable nacional.

La estrategia de reestructuración de la industria azucarera abarca un amplio programa de transformaciones, cuyo resultado final es la reducción del peso de la agroindustria en la economía y la desarticulación de la “única cadena productiva” existente en el país. Estas transformaciones deben provocar trastornos importantes en las relaciones intersectoriales y la regresión, en términos de desarrollo económico, en varias localidades.

En general, las transformaciones en marcha en la industria manufacturera tienden a reducir el carácter estratégico de este sector, lo que podría generar implicaciones negativas de diferente alcance a mediano plazo.

## Bibliografía

- Banco Central de Cuba (1999). *Informe económico 1998*, La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2002). *Informe económico de 2001*. La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2003). Resolución Núm. 65, "Sobre la introducción del peso convertible en las transacciones entre las empresas cubanas". La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2004). Resolución Núm. 80. La Habana, 25 de octubre.
- Banco Central de Cuba (2004). Resolución Núm. 92. La Habana, 29 de diciembre.
- CEE (1991). *Anuario Estadístico de Cuba 1989*. La Habana, CEE.
- Durán, Alejandro (1999). "El turismo en el mundo y Cuba. Evolución, impacto y tendencias." Tesis doctoral. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional. La Habana, Universidad de La Habana.
- García Hernández, Adriano (1996). "Reestructuración del sector industrial." *Investigaciones Económicas*, Núm. 2, La Habana.
- González Gutiérrez, Alfredo (1999). "El nuevo modelo de análisis de las finanzas internas." *Cuba: Investigaciones Económicas*, Año 5, Núm.2, La Habana, abril-junio.
- Guerrieri, Paolo y Valentina Meliciani (2004). "Tecnología y competitividad internacional. La interdependencia entre la manufactura y servicios a la producción." *Información Comercial Española*, Núm. 824, julio-agosto.
- Instituto de Investigaciones Financieras (1995). *La reforma económica de Cuba en las circunstancias actuales*. La Habana, I. I. F., p. 45.
- Katz, Jorge y otros (2000). "Cambios estructurales y de productividad en la industria latinoamericana 1970-1995." *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Núm. 71, agosto.
- Marquetti Nodarse, Hiram (1995). "Cuba. Desempeño del sector industrial, 1990-1995." Documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- (1997a). Cuba: el desempeño del sector industrial en 1996." En: *La economía cubana en 1996. Resultados, problemas y perspectivas*. La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- (1997b). "Cuba. Deuda y déficit externo, principales restricciones del proceso de reanimación de la economía." *Economía y desarrollo*, La Habana, Año II, Núm. 7, diciembre.
- (1998). "La economía del dólar. Balance y perspectiva." *Temas*, La Habana, Núm. 11, julio-septiembre.
- (1999a). "Cuba: el impacto de la industria biofarmacéutica." Documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, septiembre.
- Marquetti Nodarse, Hiram y Anicia García Álvarez (1999b). "Proceso de reanimación del sector industrial. Principales resultados y problemas." En: *Balance de la economía cubana a fines de los años noventa*. La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- Marquetti Nodarse, Hiram (2000). "Cuba. Los retos de la recuperación de la industria azucarera." La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- (2001a). "El sector externo de la economía cubana. Una evaluación actual." En: Gunter Mertins y Helmut Nuhn (Coordinadores). *Kubas Weg aus der Krise*. Marburg, Alemania.
- (2001b). "Cuba: reformas estructurales en los años noventa. Resultados, problemas y perspectivas." Documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- (2002). "Cuba: importancia actual del incremento de las exportaciones." En: *La economía cubana en el 2001*. La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- (2004a). "Cuba: importancia actual del incremento de las exportaciones." En: *Reflexiones sobre la economía cubana*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- (2004b). "La reestructuración del sistema empresarial en Cuba. Tendencias principales." En: *Reflexiones sobre la economía cubana*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- (2005). "Balance preliminar de la coyuntura financiera de Cuba en el 2004." Documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, marzo.
- Ministerio de Economía y Planificación (1995): *Industrial policy in Cuba*. La Habana.
- (1997). *Sistema de gestión empresarial. Diagnóstico y escenarios*. La Habana.
- (1998). *Sistema de gestión empresarial. Resumen de la propuesta*. La Habana.

- Marquetti Nodarse, Hiram (2000). *Política industrial e instrumento de aplicación*. La Habana.
- Ministerio de la Industria Alimenticia (1998). "Informe anual 1997." La Habana.
- Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (2001). "Informe de la gestión del ministerio." La Habana.
- Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (2006). "Informe de la gestión del ministerio." La Habana.
- Ministerio de la Industria Azucarera (1998 y 2000). "Informes de la gestión del ministerio." La Habana.
- Ministerio de la Industria Básica (1998). "Proyección estratégica 1999–2000." La Habana.
- MINBAS (1998). "Informe resumen del control gubernamental." La Habana, junio.
- MINBAS (1999). "Informe a la reunión de directores." La Habana, febrero.
- Ministerio de Comercio Exterior (2001). "Informe del Ministerio de Comercio Exterior a la Asamblea Nacional del Poder Popular." La Habana, diciembre.
- Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (1996). Ley Núm.77. "Ley de la Inversión Extranjera." La Habana.
- Ministerio de la Industria de Materiales de la Construcción (1997). "Informe Anual 1996." La Habana, enero.
- MIMC (1998). "Informe anual 1997." La Habana, enero.
- MIMC (1999). "Informe anual 1998." La Habana, enero.
- Ministerio de la Industria Pesquera (2000). "Informe de rendición de cuenta a la Asamblea Nacional." La Habana, julio.
- Ministerio de la Industria Pesquera (2000). "Proyecciones 2000-2005." La Habana, julio.
- Ministerio de la Industria Sideromecánica (1997). "Informe al Consejo de Dirección Ampliado." La Habana, SIME, enero.
- Ministerio de la Industria Sideromecánica (1998). "Estrategia del SIME hasta el año 2000. Resumen ejecutivo." La Habana, SIME.
- Monreal González, Pedro (1999). "Cuba's Economic Reforms in the 90s: Ready for One World?" La Habana, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI), septiembre.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1996). *Anuario Estadístico de Cuba 1990*. La Habana, Editorial Estadística.
- ONE (2005). *Anuario Estadístico de Cuba 2001*. La Habana, Editorial Estadística.
- Pons Duarte, Hugo (1997). "La industria de bienes de capital en Cuba: situación actual y perspectivas." *Cuba: Investigaciones Económicas*, Año 3, Núm.2, La Habana, abril–junio.
- Ramos, Joseph (1998). "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a recursos naturales." *Revista de la CEPAL*, Núm.66, diciembre.
- Rodríguez García, José Luis (1998). "Informe sobre los resultados económicos de 1998 y el Plan Económico y Social para 1999." *Granma*, La Habana, 23 de diciembre.
- (2000a). Intervención en la reunión anual del Ministerio de Economía y Planificación. La Habana, 16 de marzo.
- (2000b). "Informe sobre los resultados económicos de 2000 y el plan económico y social para el año 2001." La Habana, 23 de diciembre.

## Notas

- 1 Integran este denominado sector los aportes realizados para la comercialización internacional de las siguientes industrias: azucarera, níquel, alimentaria, sideromecánica, básica, tabaco, pesca y los provenientes de la agricultura.
- 2 El término *patrón* se utiliza en el mismo sentido en que se emplea el de *modelo*, es decir, con la finalidad de reflejar de forma sintética los cambios que se produjeron en la industria manufacturera como consecuencia de la crisis y el ulterior proceso de reestructuración.
- 3 Se puede afirmar que tiende a aminorarse la importancia estratégica mantenida por la industria manufacturera, al tiempo que adquirió un relativo dinamismo la tendencia a la desindustrialización.
- 4 Véase, para mayor detalle, Gurrieri y Meliciani (2004), p. 30.
- 5 Para algunos especialistas, estos pasos son considerados como el comienzo de una nueva etapa del desarrollo industrial en la Isla. Véase, Pons (1997).
- 6 Se refiere, fundamentalmente, a la inversión extranjera directa y a las modificaciones introducidas en la gestión comercial externa.
- 7 El proceso de industrialización permitió una diversificación importante de la estructura productiva del país, un incremento sustancial de la participación de las ramas productoras de bienes de capital en la estructura industrial, la relativa equiparación de los niveles de desarrollo económico entre las diferentes provincias, la autosuficiencia parcial en un grupo importante de insumos y renglones productivos, y el fomento de nuevas ramas vinculadas al progreso científico técnico.
- 8 El mercado interno recibió más de 70% del incremento logrado en la producción industrial en el período 1976-1990.
- 9 Los sectores exportador tradicional y de infraestructura energética absorbieron 73% de la inversión realizada en la industria en el período 1976-1989 y llegaron a representar, en este último año, el 67% de los activos totales del sector industrial.
- 10 En la actualidad, el grueso del impacto de estas ramas se concentra en la sustitución de importaciones, en actividades de *maquila*, servicios de apoyo a la comercialización internacional y en la generación de ingresos mínimos por concepto de exportaciones (Marquetti y García, 1999).
- 11 Esta tendencia es similar a la que se ha producido a escala internacional.
- 12 La reducción del PIB en 1993, en relación con 1989, fue de 34,8 y el retroceso de la producción industrial superó el 37%.
- 13 El desarrollo del turismo implicó, objetivamente, la aminoración de la dependencia del sector azucarero, pero, a pesar de los progresos alcanzados, la preeminencia de la formación de *compartimento estanco* constituyó, en la práctica, la base de su fomento, lo cual explica por qué no ha actuado como un factor de compensación efectiva al redimensionamiento y reestructuración de la industria azucarera.
- 14 Sólo se obtuvieron resultados negativos en 1994, debido a la denominada “crisis de los balseros” y, en 2002, como consecuencia de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.
- 15 Los progresos alcanzados por los suministros de la economía doméstica al sector del turismo pueden evaluarse de significativos. Sin embargo, el referido impacto hubiera sido superior de no existir un grupo de limitaciones organizacionales.
- 16 Hoy forman parte de la oferta exportable nacional un grupo de productos y servicios que lograron satisfacer la demanda del sector del turismo.
- 17 El proceso de reestructuración del turismo coincide en el tiempo con la aplicación de una política inversionista de un marcado sesgo restrictivo, la cual incide directamente en que las instalaciones turísticas puedan renovar mobiliarios y/o sustituir equipos de climatización en el momento requerido.
- 18 La regresión experimentada por la industria manufacturera debe implicar que una parte importante de los crecimientos futuros de la demanda del sector del turismo se satisfagan mediante importaciones.
- 19 En perspectiva, deberá trabajarse en la instrumentación de una variante de política neutral en materia de exportaciones, que posibilite que la producción orientada a los mercados externos no sea menos rentable que la destinada al mercado interno.
- 20 Estas situaciones obedecen a las dificultades para acceder a las fuentes de financiación internacional, lo cual obliga a las empresas a adquirir productos nacionales que no satisfacen plenamente los requerimientos del demandante.
- 21 Algunas de cuestiones se abordan en el trabajo “Cuba: el proceso de desdolarización de la economía. Impacto y perspectivas,” incluido en esta antología.
- 22 Desde mediados de 2005, se comenzó a instrumentar una nueva concepción en torno a la generación de electricidad, la cual se sustenta en la relativa descentrali-

- zación y autonomización energética de territorios completos mediante el empleo de los denominados grupos electrógenos, unido a un mayor aprovechamiento de determinadas fuentes alternativas de energía (por ejemplo, la eólica). De igual modo, se mejora las redes de distribución, se sustituye medios técnicos obsoletos y se entrega a la población efectos electrodomésticos de menores índices de consumo energético.
- 23 Empresa Cubana de Telecomunicaciones S.A. (ETECSA).
- 24 Los progresos alcanzados en *software* de carácter educativo y los destinados a los servicios de salud constituyen dos de las áreas de mayores avances.
- 25 Bajo esta denominación se incluye los equipos médicos.
- 26 En este contexto, se destaca el proyecto de la Universidad de la Ciencia y la Informática (UCI) y la ampliación de los estudios en especialidades afines en otros centros universitarios.
- 27 El mantenimiento de esta tendencia requerirá en el futuro un mayor respaldo de la industria nacional.
- 28 Esta industria recibió un impulso importante con anterioridad, pero este proceso sólo permitió que en la Isla se lograra, esencialmente, la transformación de materias primas farmacéuticas. Mientras que el esfuerzo que se realizó desde mediados de los años ochenta, se propuso el fomento de productos nacionales de avanzada y el incremento efectivo de la sustitución de importaciones.
- 29 La participación de estas actividades en los gastos del presupuesto del Estado se ha mantenido, como promedio, en niveles superiores a 50% durante esta etapa de ajuste.
- 30 El impulso recibido por esta industria se sustentó en el fomento de un sistema de pequeñas y medianas empresas.
- 31 En 1990, Cuba importaba 464 medicamentos, de los cuales ha logrado suplir 257 con producción local entre 1992 y 1997.
- 32 El gobierno inició, durante el año 2003, un amplio proceso de revisión de la política de apertura y de descentralización de la actividad de comercio exterior.
- 33 En el período comprendido, 1997-2000, el sistema bancario canalizó hacia los diferentes sectores de la economía cerca de 5 000 millones de dólares.
- 34 Entre los aportes más significativos del proceso descrito, sobresalen: la variación de concepciones históricas y la creación de los cimientos de una nueva cultura empresarial. Véase, para mayor detalle, Maquetti (2004b).
- 35 El promedio de los ingresos por concepto de exportaciones de azúcar fue de 4 102,8 millones de pesos en el período 1986-1990; bajó a menos de 500 millones entre 2002 y 2005, lo que representó una caída superior al 87,5%.
- 36 Véase, para mayor detalle, Nova (2001).
- 37 Esta medida implicó que desapareciera 45% de la capacidad productiva del sector azucarero.
- 38 Un ejemplo ilustrativo es que el déficit de cuentas corrientes se mantuvo, entre 1992 y 2001, en torno a 2% en relación con el PIB, cifra que resulta inferior al 3% que se considera como un nivel económicamente sustentable para países con economías de similares características a la cubana.
- 39 El liderazgo en materia de generación del empleo lo posee, en la actualidad, el sector de los servicios, lo cual trae aparejado un menor aprovechamiento de la capacidad ingenieril existente en el país.

# 8

## CUBA: EL PROCESO DE DESDOLARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA. IMPACTOS Y PERSPECTIVAS\*

H i r a m   M a r q u e t t i   N o d a r s e

### Introducción

La desdolarización no ha constituido la tendencia predominante en aquellas naciones que, por diferentes motivos, asumieron un patrón monetario sustentado en el dólar de los Estados Unidos u otras monedas extranjeras. Las razones que explican, entre otras, que esta situación no haya sido la norma, son las siguientes:

1) La proliferación de los procesos de dolarización<sup>1</sup> de la economía, representó uno de los aspectos recurrentes de los programas de ajuste y estabilización macroeconómicos aplicados en las naciones del denominado Tercer Mundo, aunque de forma especial en América Latina, donde esta tendencia fue orientada, en múltiples casos, por el Fondo Monetario Internacional.<sup>2</sup>

2) La dolarización contribuyó también a enfrentar, con cierto éxito, las consecuencias derivadas de situaciones de crisis inflacionarias y de inestabilidad cambiaria que predominó en estas naciones.

3) Actuó como un factor de estímulo a la inversión extranjera.

4) Formó parte de los mecanismos en que se sustentó la implantación del modelo neoliberal.

La recurrencia de asumir patrones monetarios apoyados en el dólar u otras monedas extranjeras favoreció, en diferentes direcciones, la reducción de los márgenes de soberanía en el manejo autónomo de la política monetaria e, incluso, se llegó a cuestionar la necesidad de la existencia del banco central en esas naciones; paralelamente, se produjo la pérdida de competitividad debido a la sobrevaloración relativa del tipo de cambio.

\* Los criterios expuestos en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

De esta forma, los beneficios principales atribuibles a la dolarización se redujeron a un mejor manejo de las variables macroeconómicas y, en cierto modo, de la evolución del ciclo económico. En ese sentido, los desequilibrios de naturaleza estructural no experimentaron transformaciones sustanciales; por el contrario, en varios países tendieron a agravarse, lo que, a la postre, estimuló el surgimiento de deformaciones adicionales que provocaron fenómenos muy perniciosos, como ocurrió en Argentina.

Un aspecto interesante en relación con la dolarización en el contexto latinoamericano, ha sido el respaldo de las autoridades gubernamentales norteamericanas a estos procesos, en tanto la dolarización actúa como un factor que posibilita expandir las exportaciones e inversiones norteamericanas, así como la financiación indirecta del déficit fiscal debido al “señoreaje” que implica el empleo del dólar.<sup>3</sup>

La desdolarización, por la que transita la economía cubana desde mediados de 2003, representa una excepción por sus características, aunque en el desarrollo de este proceso tienen un peso importante las especificidades en que sustentó la dolarización de la economía de la Isla:

1) No estuvo vinculada a sugerencia de los organismos financieros internacionales, ni a la evaluación de la experiencia internacional de esta tendencia, sino al sesgo pragmático que caracterizó el proceso de reformas económicas desarrollado durante los años noventa.

2) El Estado mantuvo una participación determinante en la actividad económica y un control absoluto del sistema financiero y bancario.

3) Las autoridades monetarias conservaron la posibilidad del manejo autónomo de la política monetaria.

4) La universalización de la circulación del dólar se produjo de forma simultánea con la introducción de un signo monetario convertible.

5) La dolarización progresó bajo el efecto combinado de la despenalización de la tenencia de divisas extranjeras y de la intensificación de las medidas de apertura económica.

6) La dolarización siempre se concibió como una situación transitoria.<sup>4</sup>

Otro aspecto importante es que la desdolarización se ha producido respetando los factores inerciales y económicos generados por la propia dolarización, debido a que se mantiene vigente la despenalización de la tenencia de divisas y un sistema monetario caracterizado por la dualidad. La posibilidad de instrumentar la convertibilidad plena del peso cubano requiere de tiempo y, sobre todo, que se logre la solución a fondo de un grupo de restricciones estructurales que aún tienen creciente impacto en la evolución de la economía cubana. En el presente trabajo se realiza una evaluación global de las complejidades coyunturales y estructurales que caracterizan el proceso de desdolarización.

### I. La dolarización y algunos de sus impactos<sup>5</sup>

Debido a la reducción abrupta de sus relaciones económicas y comerciales con los países socialista integrantes del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), Cuba tuvo que enfrentar un complejo y difícil proceso de ajuste, marcado por una aguda contracción del financiamiento externo, la reducción drástica del gasto interno y un escenario comercial adverso. En estas circuns-

tancias, fue necesario sortear la contradicción entre la magnitud requerida de los ajustes y el corto plazo para realizarlos.

El proceso de ajuste se asumió, inicialmente, por la vía del presupuesto y la monetización del incremento del déficit fiscal. Esto implicó que el saldo deficitario del presupuesto llegara a representar más de 33% del PIB en 1993.<sup>6</sup> Paralelamente, se incrementó la inflación interna y una sustancial depreciación del peso, cuya tasa de cambio extraoficial pasó de los ocho pesos por dólar en 1989, a más de cien al finalizar 1993.

El déficit financiero externo se incrementó de forma notable y las reservas internacionales se redujeron a niveles mínimos durante los años posteriores al inicio de la crisis. En consecuencia, se intensificaron las tensiones en las finanzas externas de la Isla (Marquetti, 2002).

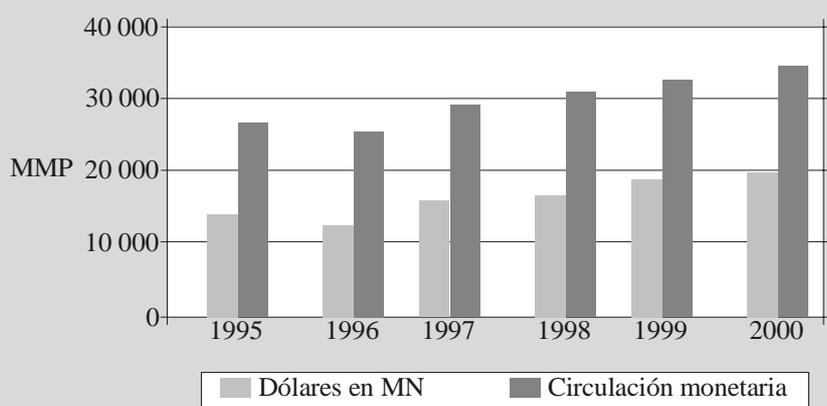
En este contexto, caracterizado por el incremento significativo del déficit financiero externo y la depreciación de la moneda nacional, el haber acudido al expediente de la devaluación monetaria, lejos de propiciar una mejoría de la situación económica del país, hubiera contribuido a intensificar las condiciones recesivas y a estimular otros problemas colaterales. A esto se añade que, según diferentes estudios empíricos, se ha podido demostrar que los efectos de la devaluación sobre la demanda agregada resultan irrelevantes en coyunturas económicas similares a las que enfrentaba Cuba (Krugman y L. Taylor, 1991).

Por otra parte, el análisis ha evidenciado que, tanto en América Latina como en las antiguas naciones socialistas, la aplicación indiscriminada de la devaluación monetaria constituyó un factor que desincentivó la inversión foránea y nacional en los sectores productivos, lo que trajo como consecuencia que los mayores volúmenes de inversión se dirigieran hacia el sector financiero. Adicionalmente, se produjo una creciente subutilización de las capacidades industriales.

La devaluación tampoco hubiera tenido resultados favorables en el caso cubano debido a la naturaleza no convertible del peso. Este solo elemento invalidaba la conveniencia de este tipo de decisión. A esto se adiciona que la devaluación de la moneda hubiera incorporado otras tensiones financieras, en tanto este tipo de

Gráfico 1

#### EVOLUCIÓN DE LA DOLARIZACIÓN EN LA CIRCULACIÓN MONETARIA



Fuente: Triana (2001). Esta situación sufrió muy poca variación después de esta fecha.

Tabla 1

## EVOLUCIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS, 1993-2003

Años	Transferencias corrientes netas (MM USD)	Ventas totales en las TRD	Déficit de cuenta corriente	Inversión extranjera	Relaciones (en %)			
	1	2	3	4	(1)/(3)	(2)/(3)	(1)/(4)	(2)/(4)
1993	262,9	262,9	372,0	54,0	70,7	70,7	486,9	486,9
1994	470,2	472,0	260,0	563,4	180,4	181,5	83,5	83,8
1995	546,2	537,0	518,0	4,7	105,4	103,7	11 621,3	11 021,3
1996	743,7	743,9	167,0	82,8	445,2	445,5	898,2	898,4
1997	791,7	867,4	437,0	442,0	181,2	198,5	179,1	196,2
1998	813,9	1 027,0	392,4	206,6	207,4	261,7	393,9	497,1
1999	799,0	1 019,1	461,8	178,2	173,0	220,7	448,4	571,9
2000	740,4	1 101,4	776,0	448,1	95,4	141,9	165,2	245,8
2001	812,9	1 174,4	552,7	38,9	147,1	212,5	2 089,7	3 019,0
2002*	ND	1 189,9	276,8	ND	-	429,9	-	-
2003*	ND	1 379,0	132,4	ND	-	1 041,5	-	-
Tot. 1993-2003	5 980,9	9 774,0	4 898,8	2 024,1	133,2	199,5	295,5	356,04

\*Estimaciones de la CEPAL.

Fuentes: Elaboración a partir de: Oficina Nacional de Estadísticas. *Anuario Estadístico de Cuba* (1996, 1997, 1998 y 2001); ONE (2001).

"Ventas de la producción nacional con destino a: tiendas y el turismo." Enero-diciembre 2000. Banco Central de Cuba. *Informe Económico* (1997, 1999 2000, 2001); CEPAL (2004). "Balance preliminar de la economía latinoamericana en el 2004." En: <http://www.eclac.cl-publicaciones-url>.

Nota: el último informe publicado por el BCC fue el correspondiente al año 2001.

medida implica, como norma, la reducción global presupuestaria y la pérdida de reservas de divisas, cuyos niveles fueron evaluados como críticos en ese período.

De esta forma, una característica peculiar de la circulación monetaria y de la actividad económica en Cuba, durante los últimos quince años, ha sido la existencia de dos canales básicos: la circulación de la moneda nacional y la de divisas de libre convertibilidad.<sup>7</sup> Estos canales sólo se conectan entre sí a través del tipo de cambio "informal"<sup>8</sup> que rige para las transacciones con la población.

La evolución de la situación anterior contribuyó a un incremento importante del peso del dólar en la circulación monetaria. Según estimados de Triana (2001) y González (1999), al culminar el año 2000, las monedas extranjeras representaban más de 50% de la circulación monetaria del país. Esta circunstancia es indicativa de que las referidas monedas cumplían funciones fundamentales en la economía de la Isla. En el Gráfico 1, se puede apreciar la evolución de la dolarización de la circulación monetaria.

La universalización, sustentada en el dólar, de los mecanismos operacionales de la economía, contribuyó a que esta moneda se transformara en un mecanismo de estabilización macroeconómica ante el impacto externo que supuso el desarrollo de la crisis, en la medida en que funcionó como un instrumento que reflejó, de forma más adecuada, las señales de precios necesarias para la

asignación de los recursos, facilitó el proceso de adaptación de la producción de bienes y servicios transables a las condiciones del mercado mundial, al tiempo que permitió el gradual avance hacia una mayor disciplina en el empleo de los recursos financieros.

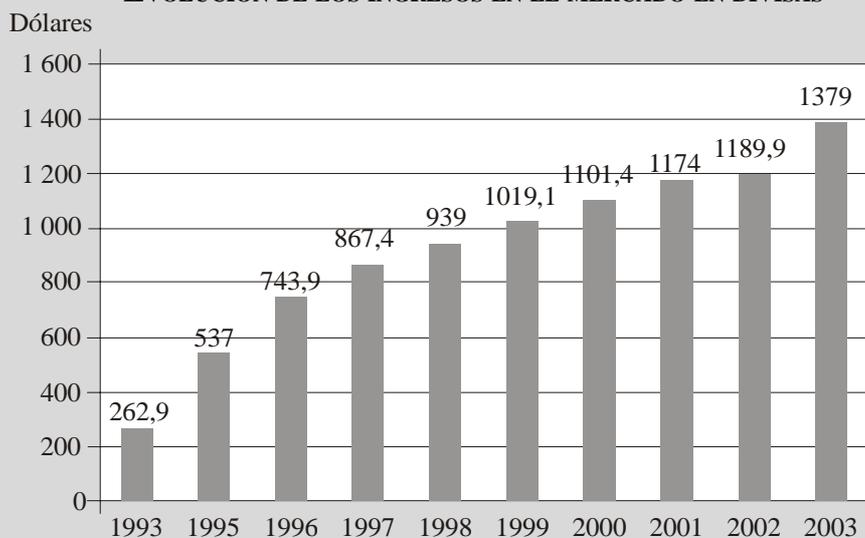
En sentido general, la decisión de propiciar la dolarización respondió al sesgo pragmático que ha caracterizado el desarrollo de las reformas económicas en Cuba, así como a la necesidad de utilizar nuevas alternativas para enfrentar el déficit creciente de cuentas corrientes y, en general, del balance de pago (Castro, 2000). Al respecto, se puede afirmar que estos propósitos se han cumplido, como se puede apreciar en la Tabla 1.

La simple revisión de las cifras anteriores evidencia que los flujos de recursos que ha recibido el país por concepto de transferencias corrientes y, especialmente, de los ingresos generados por las ventas acumuladas en el mercado interno que opera en divisas, no sólo cubren integralmente el déficit de cuentas corrientes, sino que han mantenido una progresión superior a la inversión extranjera, lo cual constituye una regularidad en varios países latinoamericanos, en que las remesas son una de las principales fuentes de ingresos externos.<sup>9</sup>

La correlativa expansión de las ventas en divisas significó el reconocimiento tácito de la necesidad de una participación más activa del mercado interno en el proceso de transformación y recuperación de la economía.<sup>10</sup>

Gráfico 2

## EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS EN EL MERCADO EN DIVISAS



Fuente: Cálculos basados en ONE (1998), p. 5-6; ONE (2001), e informaciones de prensa.

Al respecto, cabe destacar que este crecimiento ha respondido también al aumento de los niveles de facturación en este segmento de mercado, cuyos ingresos pasaron de 262,9 millones de dólares, en 1993, a 1 379 millones en 2003, lo que significa que crecieron más de cinco veces en 10 años.

Otro aspecto importante es que los ingresos netos obtenidos por las ventas en divisas se destinan, en lo fundamental (García y Togores, 2003), a financiar el fondo de consumo comprometido con la distribución racionada a la población. Este aspecto tiene aún mayor relevancia en el intercambio comercial que se ha desarrollado con los Estados Unidos desde finales del año 2001, en que el grueso de las compras realizadas por Cuba son alimentos. En este contexto, se destacan, por su peso en la estructura de las adquisiciones, cuatro grupos de productos: maíz, soya y sus derivados, carne de pollo y trigo.

Los efectos de la dolarización se extendieron también a las empresas cubanas, pues se emplearon como parte de los mecanismos de su funcionamiento. En este contexto, se destacan la generalización de los esquemas de autofinanciamiento, la elaboración y ejecución de presupuestos, la fijación de contratos y precios, así como la legalización de cuentas bancarias, todos en divisas.<sup>11</sup> La regularización de los vínculos sustentados en las divisas también contribuyó al relativo aumento del papel de la competencia en el ámbito empresarial.

A los aspectos anteriores, se adiciona la gradual extensión de las diferentes modalidades de autofinan-

ciamiento y de los enfoques de planificación sustentados en las divisas, lo que contribuyó, en el sistema empresarial, a la gradual adecuación de las capacidades productivas a las demandas reales; además, las empresas tendieron a concentrarse, preferentemente, sólo en aquellas producciones con reales potencialidades de realización mercantil.

En general, el empleo generalizado de los mecanismos anteriores propició, también, el fomento de servicios bancarios y financieros en divisas, sobre todo, la canalización anual hacia actividades económicas priorizadas de volúmenes superiores a los 1 000 millones de dólares

anuales por el sistema bancario nacional.<sup>12</sup>

Paralelamente con estos aspectos positivos, la universalización de los mecanismos operacionales basados en el dólar en el sistema empresarial generó algunos problemas, entre los que se puede mencionar:

- 1) prioridad de actividades productivas secundarias para la obtención de divisas en detrimento de las producciones y servicios principales;
- 2) creciente dolarización de la cultura y la gestión empresarial;
- 3) proliferación de compartimentos estancos en la economía, que limitan la utilización más plena de los recursos nacionales;
- 4) debilitamiento sustancial del papel estimulador del salario en moneda nacional;
- 5) aparición de hechos aislados de corrupción;<sup>13</sup>
- 6) búsqueda ultranza de ingresos en divisas por la población.

Tabla 2

EVOLUCIÓN DEL INTERCAMBIO COMERCIAL  
CUBA-ESTADOS UNIDOS, 2001-2004

Años	Importaciones mmd	% importaciones totales	% ingresos en divisas*	Volúmenes totales (ton)
2001	4 400 000	0,09	0,4	28 200
2002	175 900 000	4,2	14,8	831 900
2003	343 900 000	7,4	27,3	1 272 900
2004	474 100 000	8,7	32,3	+1 600 000

\*Se refiere a los ingresos por las ventas en las tiendas recaudadoras de divisas.

Fuentes: Granma (2004), 26 de octubre de 2004, p.1; García (2002); ONE (2004). Anuario Estadístico de Cuba 2003. La Habana, ONE.

La evolución de la dolarización contribuyó a aminorar la importancia de la retribución en pesos, lo cual adquirió una connotación especial debido a la ausencia de un sistema de incentivos laborales efectivo. A esto se adiciona que los incrementos en el sistema salarial no han sido capaces de mitigar los efectos indeseados asociados a la dolarización. Al respecto, los movimientos en los salarios han estado subordinados a evitar un retroceso en el proceso de saneamiento financiero.<sup>14</sup>

El mantenimiento de la situación anterior determinó la existencia de una franja de asalariados en el rango medio y bajo, sin opciones alternativas de ingresos, cuyo salario real se ha deteriorado significativamente en relación con otros grupos sociales y, de hecho, resulta insuficiente para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas (González, 1998).

La generalización de las modalidades de financiación en divisas consolidó también la tendencia a excluir el peso en la medición de los costos productivos y en la evaluación de la gestión económica empresarial. Esta tendencia resultó transitoriamente favorable, pues permitió determinar con mayor precisión los costos reales e, incluso, estimular una gestión productiva más eficiente. Sin embargo, impulsó el gasto descentralizado en divisas y no contribuyó a aminorar los problemas de la balanza de pago.

La paulatina extensión de los diferentes mecanismos de regulación empresarial vinculados a las divisas, presentó, como principal insuficiencia regulatoria –según González (2003)–, que no distinguía entre importaciones y gastos internos en divisas, ni permitía regular el volumen global de los gastos externos en el transcurso del año, como está previsto en el sistema monetario de la mayoría de los países. De hecho, esta situación provocó que la demanda total de dólares fuera el doble de lo requerido para la ejecución de las importaciones; por consiguiente, existía la posibilidad de inflar la demanda. A esto se añade que las actividades desconectadas del circuito de las divisas tendieron a desvalorizarse más allá de lo que resulta económicamente aconsejable.

En estas condiciones, se hizo necesario extender la dolarización hasta las producciones y servicios secundarios de la economía y desviar esfuerzos de actividades básicas, que aunque no generan divisas, sí resultan esenciales (un ejemplo singular es la ganadería vacuna). La evolución objetiva de esta situación condujo a múltiples evaluaciones por la dirección del gobierno, a

los efectos de introducir las correcciones pertinentes, lo cual no sólo derivó hacia el análisis de los factores que propiciaron la progresión del proceso de dolarización, sino también, la revisión a fondo de la política de reforma seguida durante los años noventa.

En general, el proceso de revisión de la política de reforma está relacionado con el gradual retorno a prácticas centralizadoras en el mecanismo de adopción de decisiones económicas, y, particularmente, con lo relativo al uso y destino de las divisas.

El retorno a las prácticas centralizadoras responde, tanto a factores de naturaleza coyuntural, como al hecho de que el mecanismo de dirección económica establecido durante los años noventa, carecía de coherencia sistémica y presentaba limitaciones objetivas para soportar ajustes recurrentes. Asimismo, el empleo de la divisa como elemento central del mecanismo no contribuyó al logro del esperado salto en términos de eficiencia económica. De igual modo, el reforzamiento de la centralización<sup>15</sup> se vincula con la necesidad de lograr un uso más efectivo del recurso que resulta más escaso, así como el mantener ciertos niveles de reservas y la capacidad de maniobra gubernamental (Castro, 2003).

## II. Proceso de desdolarización

La emisión del peso convertible, en 1995, no sólo representó el punto de partida de una reforma monetaria de carácter parcial (Marquetti, 1998), sino también, de la creación de condiciones mínimas, en el orden monetario, para sustituir, en el momento oportuno, la libre circulación del dólar.<sup>16</sup> De hecho, esta situación era indicativa de que la dolarización se concibió siempre como un fenómeno transitorio.

La decisión ulterior de emplear el euro como principal instrumento monetario financiero en las relaciones externas y, de forma puntual, en algunos polos turístico, estuvo dirigida a aminorar los efectos perniciosos, para la economía cubana, de la revaloración permanente de sus transacciones internacionales en otras monedas que no fueran el dólar y, paralelamente, estimular los flujos turísticos provenientes de Europa Occidental.

Sin embargo, a pesar de las medidas anteriores, la desdolarización comienza, de forma efectiva, en el verano de 2003, como resultado de decisiones aplicadas en las relaciones monetarias y financieras en el ámbito empresarial, así como en el manejo de la política de apertura económica.

## 2.1 Transformaciones en las relaciones monetarias y financieras de las empresas

La aprobación de la Resolución Núm. 65 del BCC, mediante la cual se introdujo el empleo obligatorio del peso convertible en las transacciones interempresariales y la aplicación de un estricto sistema de control cambiario, significó un cambio sustancial en el mecanismo de regulación y funcionamiento económico. En tanto fruto de esta decisión, los recursos monetarios nominados en dólares u otras monedas extranjeras de “propiedad de las empresas u otras instituciones estatales”, se transformaron automáticamente en reservas financieras bancarias.<sup>17</sup> Otro aspecto importante es que cesó en sus funciones la Comisión Central de Divisas y, en su defecto, fue creada la Comisión de Aprobación de Divisas,<sup>18</sup> la cual, a partir de ese momento, es la encargada de certificar todas las operaciones en divisas y/o evaluar su pertinencia o no.<sup>19</sup>

Paralelamente, se introdujo un rígido sistema de control cambiario, el cual establece que las empresas deben adquirir o comprar las divisas que requieren en función de los límites planificados (aunque demostrando la factibilidad de su empleo) y abonar un por ciento al banco por los trámites realizados. Este último aspecto se convirtió en una carga adicional a las finanzas empresariales.

La puesta en vigor de la Resolución Núm. 65 no constituyó el simple punto de partida del proceso de centralización del gasto en divisas; la implementación de esta decisión implicó el inicio de un cambio radical en el mecanismo de adopción de decisiones e, incluso, en el mecanismo de regulación global de la economía basado en las divisas:

1) el BCC asume nuevas funciones de naturaleza fiscal, asesoría, supervisión y tesorería, en la misma medida en que actúa como el centro contable y fiscalizador de la ejecución de la *cuasi* totalidad de los gastos en divisas del país;

2) en este contexto, fue necesario crear un nuevo sistema de coordinación entre el Ministerio de Economía y Planificación, y el BCC, dirigido a compatibilizar todos los movimientos financieros que se vinculan a las prioridades fijadas en el plan, las proyecciones estratégicas de la economía y para fijar los marcos financieros operativos de que deben disponer las diferentes entidades;<sup>20</sup>

3) se mantiene la regulación mediante las divisas, pero con un enfoque que tiende a lo material;<sup>21</sup>

4) el papel de los presupuestos de gastos e ingresos en divisas tienden a aminorarse en la misma medida en

que la capacidad de adoptar decisiones en el ámbito financiero ya no depende de los límites planificados, sino de la aprobación de la CAD;<sup>22</sup>

5) se reduce, de forma sustancial, la capacidad innovadora en el ámbito empresarial e, incluso, de identificar opciones favorables de mercado.

Para complementar la Resolución Núm. 65 fue puesta en vigor el 29 de diciembre de 2004, la Resolución Núm. 92, la cual establece normativas más rígidas en el manejo autónomo de los ingresos en divisas,<sup>23</sup> e introduce la creación de una cuenta única a escala nacional. Esta nueva disposición jurídica cubre los vacíos dejados por la Resolución Núm. 65, al tiempo que persigue ejercer un mayor control sobre las actividades que aportan los mayores ingresos o son responsables de las mayores erogaciones de divisas del país.<sup>24</sup> No obstante, la celeridad con que se ha producido su implementación, unida a las limitaciones objetivas que presenta en la actualidad el sistema de abastecimiento nacional, han determinado que su instrumentación haya resultado complicada, lo que sugiere la pertinencia de introducir ajustes en el futuro.

La aprobación de estas resoluciones incorporó otros elementos de relativa importancia al mecanismo de regulación de la economía, entre los que se destacan:

1) la posibilidad de concederle un papel más activo a la política monetaria;<sup>25</sup>

2) el manejo, con mayor agilidad, de la situación financiera del país;

3) desaparecen las fuentes de acumulación generadas al margen del presupuesto en los diferentes ministerios.

Un aspecto interesante es que ambas decisiones consideraron las consecuencias duraderas de la dolarización, especialmente, la propensión natural de los agentes económicos de resistirse a trabajar con una moneda menos estable (Nogueira, 1993). Aunque el análisis de esta situación desde otra perspectiva significa que resulta necesario e, incluso, imprescindible, mantener las reglas de un sistema monetario de carácter dual.

En adición a las medidas aplicadas en el ámbito del uso y destino de las divisas, fueron adoptadas otras decisiones tendentes a fortalecer el mecanismo de regulación fiscal y el manejo del gasto público. Al respecto, se destacan:

1) la Resolución 297 del Ministerio de Finanzas y Precios, de 2004, referida al tema del control interno;

2) la creación, en todos los municipios del país, de centros especializados de control contable;

3) el mejoramiento de los mecanismos de tesorería a escala territorial.

En paralelo con las decisiones de naturaleza bancaria y de carácter fiscal, se inició una reforma en el sistema mayorista de precios,<sup>26</sup> cuya primera medida fue pasar a moneda nacional la facturación de un grupo de servicios que antes lo hacían en moneda extranjera. A esto se añade que los recargos que podrán aplicarse a los precios en divisas tendrán como límite máximo el 10% y, en casos muy específicos, se permitirá hasta un 20%.

La aplicación de esta medida, de conjunto con las adoptadas en el ámbito fiscal y el empleo obligatorio del peso convertible, deben conducir a que el peso recupere gradualmente algunas de sus funciones monetarias, así como una mayor participación en los mecanismos de gestión financiera y planificación a escala empresarial. Al mismo tiempo, es previsible la reducción gradual de los precios internos.

Recordemos que el incremento de las restricciones financieras externas durante los años noventa, unido al progreso de los esquemas de financiamiento en divisas y al aumento de los negocios conjuntos con el capital extranjero, determinaron la reducción, a niveles mínimos, de las opciones para adquirir insumos u otros aseguramiento productivos en pesos, lo que originó no pocas tensiones en las entidades que no disponían de un marco financiero en divisas para garantizar el desarrollo de las operaciones corrientes. Este proceso también contribuyó a fortalecer aún más las estructuras monopólicas en el sector del comercio.

De igual forma, la ausencia, tanto de un marco regulatorio explícito de la competencia empresarial, como de mecanismos de protección efectiva a los consumidores, facilitaron la consolidación de un mercado típico de *vendedores selectivos*, pues un grupo de entidades adquirió condiciones potenciales para abastecerlo “integralmente”. En ese sentido, estas instituciones obtuvieron la posibilidad real de concederle poca importancia a los temas de calidad y ofrecer una oferta competitiva, en tanto el descuido de estos aspectos no les impedía obtener utilidades de forma regular. Esta situación, asimismo, contribuyó a sobredimensionar la importancia de las instituciones comercializadoras.

En este contexto, se produjo la relativa descentralización de la fijación de los precios en divisas, los cua-

les, en un porcentaje importante, se establecieron en niveles muy cercanos a los vigentes en el mercado internacional, aunque sin garantizar una adecuada cobertura de servicios. A esta situación, se sumó la ausencia de un mecanismo de regulación institucional efectivo.

Los ajustes introducidos en la política de precios comprenden el fortalecimiento del andamiaje institucional de la actividad, pues después de la fusión, en un único ministerio, de las actividades de finanzas y precios, se confirió mayor prioridad, objetivamente, a las finanzas. En la actualidad, se trabaja en la corrección de estas deficiencias y, entre las medidas que se tiene previsto instrumentar, se encuentra la creación de las Direcciones Integrales de Precios a escala territorial, así como elevar la calidad de los mecanismos de formación, evaluación y control de los precios en el ámbito del ministerio.

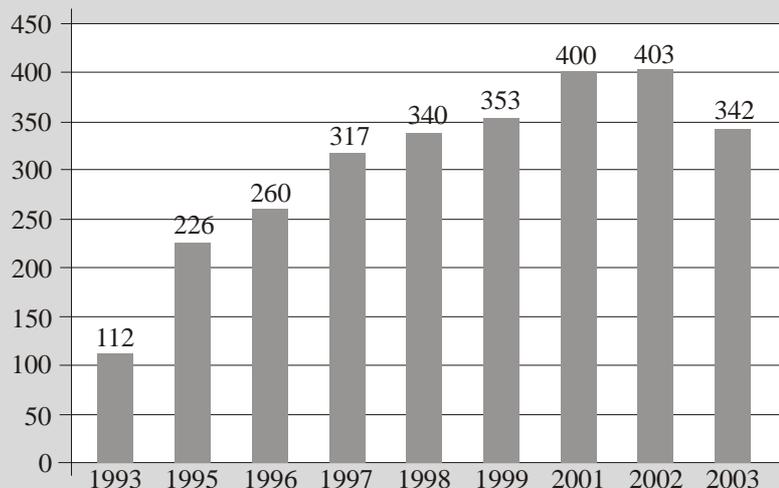
Como se indicó con anterioridad, uno de los propósitos principales de la reforma de precios es propiciar su aminoración gradual, tanto en divisas, como en moneda nacional. No obstante, a corto plazo, los efectos más inmediatos de esta tendencia podrían ser negativos para algunos sistemas empresariales, cuyos niveles de solvencia económica se han reducido de forma notable por los ajustes introducidos en los precios. Este aspecto se complica aún más después de comenzada la aplicación de la Resolución Núm. 92.

En relación con los precios minoristas nominados en pesos, es improbable que se produzca similar tendencia, sobre todo, por la aminoración experimentada en la oferta del sector agropecuario debido a la situación de sequía que afecta la mayor parte del país. A esto se añade la incidencia, en diferentes direcciones, de la revalorización reciente del peso y el peso convertible,<sup>27</sup> así como las medidas de elevación de los topes mínimos salariales y de la seguridad social, las cuales tienden a favorecer el mantenimiento de elevados precios,<sup>28</sup> especialmente en los mercados sujetos a los movimientos de “oferta y demanda”.

Otro aspecto a considerar es la probable evolución de los precios del segmento de mercado que opera en divisas, la cual debe ser similar a la de los precios vigentes en los mercados agropecuarios.<sup>29</sup> A esto se añade que en la resolución conjunta del MFP y el MEP, del 2005, se establece que, en la formación de los precios en este mercado, debe incorporarse la valoración en moneda total, es decir, incluir los gastos incurridos en moneda nacional. Este aspecto no era una práctica con anterioridad y por esta causa surgían algunos problemas.<sup>30</sup>

Gráfico 3

**EVOLUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES  
CON CAPITAL EXTRANJERO O EMPRESAS MIXTAS**



Fuente: CPI (2004). *La inversión extranjera en Cuba*. La Habana, CPI.

En general, es previsible que se produzcan nuevos incrementos de los precios en este segmento de mercado,<sup>31</sup> en lo cual estará presente también la incidencia de los factores indicados, las exigencias derivadas del mantenimiento de los equilibrios macroeconómico, así como de los nuevos compromisos externos asumidos.

## 2.2 Introducción de ajustes en la política de apertura económica

Un primer paso fue la decisión de no aceptar nuevos operadores en las zonas francas (ZF)<sup>32</sup> y concederle un período de dos a tres años a los que están inscritos para que busquen nuevas opciones de negocios en la economía de la Isla.<sup>33</sup>

La decisión de crear gradualmente condiciones para transformar las ZF tiene plena justificación por las siguientes razones:

1) estas zonas se crearon en el momento en que estaban experimentando un marcado retroceso a escala internacional;

2) el grueso de las empresas que se radicaron en las ZF fueron de carácter comercial y de servicios;

3) la inversión extranjera que se radicó en las ZF fue, por excelencia, de baja complejidad técnica y en actividades de poco impacto económico;

4) no se alcanzó el propósito de fomentar parques industriales;

5) los resultados exportadores obtenidos no estuvieron en correspondencia con las previsiones iniciales;

6) no se logró atraer inversiones de grandes compañías internacionales.<sup>34</sup>

Vinculado con el proceso anterior, se inició la revisión, en los diferentes ministerios, de los esquemas empresariales autorizados a efectuar operaciones de comercio exterior y, paralelamente, evaluar la pertinencia del cierre de las entidades cuyas actividades son de poco volumen y/o efectúan gestiones similares a empresas pertenecientes al sistema del Ministerio de Comercio Exterior.

Los argumentos que han respaldado la adopción de la decisión anterior respondieron a los criterios siguientes:

1) la descentralización en la gestión del comercio exterior no supuso un salto en el empleo eficiente de los recursos;

2) la ampliación de las facultades para efectuar operaciones de exportación e importación avanzó con mayor rapidez que la creación de los mecanismos institucionales de regulación y control;

3) se produjeron, de forma recurrente, pérdidas por el pobre dominio de las técnicas de negociación y del funcionamiento de los mercados internacionales;<sup>35</sup>

4) la fragmentación de las compras de ciertos insumos implicó, en no pocos casos, tener que asumir costos financieros adicionales;

5) pobre incidencia en el incremento y diversificación de las exportaciones;

6) la descentralización de la gestión del comercio exterior no significó la desconcentración efectiva de esta actividad.<sup>36</sup>

De igual forma, se está desarrollando la evaluación de las sucursales de compañías extranjeras registradas en la Isla, y con autorización legal para facilitar y/o ejecutar operaciones de comercio exterior.

Otro de los cambios significativos es el relativo al tratamiento de la inversión extranjera, cuya importancia se ha aminorado de forma significativa. Al respecto, se debe señalar que, durante el 2003,<sup>37</sup> sólo fueron constituidas cinco nuevas asociaciones con capital foráneo, mientras que dejaron de funcionar más de 60 (la cifra más elevada en los últimos quince años).

La evolución de la política de apertura a la inversión extranjera (IE) se ha caracterizado por movimientos contradictorios, lo cual debe entenderse como una tenden-

cia objetiva, debido a la ausencia de experiencia anterior y de cultura en este tipo de relaciones. Sin embargo, a pesar de este comportamiento, la IE se transformó gradualmente en una importante variable del fomento económico de la Isla, en tanto los resultados alcanzados en varios sectores de la economía respondieron, de un modo u otro, a su impacto. Asimismo, debe considerarse que su cuota de participación en la formación bruta de capital se mantuvo, como promedio, en torno a 7% durante el período que se analiza.<sup>38</sup>

Por diversas razones, la tasa de acumulación interna se encuentra aún en niveles muy deprimidos. De hecho, ello condiciona que el ciclo reproductivo de la economía se haya mantenido en escala simple. A esto se añade que, desde 2001, ha disminuido notablemente la tasa de inversión en el sector productivo.

A estos aspectos, se adiciona los siguientes:

- 1) el proceso de recuperación requiere el incremento de los volúmenes de financiamiento;
- 2) la diversificación de las exportaciones de bienes exige un mayor respaldo financiero;
- 3) la consecución del salto económico en algunas ramas exige explorar diferentes opciones de asociación con el capital extranjero. En este contexto, la inversión foránea deberá continuar preservando cierta importancia relativa.<sup>39</sup>

### **2.3 Reordenamiento de las relaciones financieras con la población**

La decisión de introducir el empleo obligatorio del peso convertible en las transacciones interempresariales, excluyó las operaciones en divisas del mercado interno y los vínculos con las empresas mixtas. En el caso específico del mercado interno, se evaluó el probable efecto de esta medida en el movimiento de las remesas y de los ingresos que aporta este segmento de mercado.

Las medidas aplicadas por el gobierno de los Estados Unidos, a partir del 30 de junio de 2004,<sup>40</sup> no sólo estuvieron dirigidas a provocar el retrainamiento de los flujos de remesas provenientes de esa nación, sino a impedir el funcionamiento normal de las relaciones financieras externas del país. Por tales razones, la eliminación de la circulación del dólar debe entenderse como una acción de naturaleza estratégica.

Así, la instrumentación de la Resolución Núm. 80 del Banco Central de Cuba, mediante la cual se introduce el empleo obligatorio del peso convertible en todas las operaciones que anteriormente se sustentaban en el empleo del dólar, permitió, en la práctica, cerrar el

ciclo de las medidas orientadas a propiciar la desdolarización de la economía cubana.

Un análisis más a fondo del contenido y el alcance de la Resolución Núm. 80 permite destacar:

- 1) constituyó un acto de soberanía monetaria;
- 2) se mantuvo intacto el contenido del Decreto Ley Núm. 140, relativo a la despenalización de la tenencia de divisas;
- 3) la adopción de esta medida sólo es posible gracias al incremento experimentado por las reservas financieras del país;
- 4) se crea condiciones potenciales para un manejo más coherente y activo de la política monetaria;
- 5) se transita a un nuevo escenario, en el cual surgen opciones técnicas para trabajar en la ulterior convertibilidad del peso;
- 6) el nivel de exposición del país tiende a reducirse;
- 7) se asume un patrón monetario más congruente con la práctica internacional.

A corto plazo, los resultados más importantes fueron:

- 1) un nuevo incremento de las reservas de divisas e, incluso, mayor recaudación de pesos;<sup>41</sup>
- 2) las ventas en las TRD experimentaron un nuevo aumento. Según estimados, al cierre de 2004, las cadenas de tiendas que operan en el mercado de divisas recaudaron más de 1 450 millones de dólares (Jam, 2005).

### **2.4 Posibilidades de aproximación a una moneda única**

La aprobación de la Resolución Núm. 80 del BCC, mediante la cual se suprimió el empleo del dólar como instrumento monetario, condujo, de forma inevitable, a que adquiriera fuerza la idea de retornar al empleo de una única moneda en la economía cubana. De igual forma, este tema ha sido tratado en dos intervenciones recientes del compañero Fidel.<sup>42</sup> Sin embargo, esta problemática requiere de una evaluación especial, tanto desde una perspectiva técnica, como en términos de las posibilidades reales de su instrumentación.

Un análisis más profundo de la viabilidad de instrumentar una moneda única requiere considerar diferentes factores:

- 1) la unificación monetaria, como norma, está asociada a una recuperación sólida de la economía;
- 2) preservar una situación macroeconómica estable y sana financieramente;

3) lograr un incremento ostensible de las reservas financieras;

4) reducción significativa de los efectos nocivos del déficit de cuenta corriente;

5) adquirir capacidad financiera para enfrentar las obligaciones externas;

6) acceso, en condiciones favorables, al ahorro externo;

7) estar en condiciones de desarrollar una política activa de inversión en el exterior;

8) lograr un aumento sostenido de la formación bruta de capital y, por ende, de la tasa de acumulación. Otra condición es disponer de una capacidad endógena para generar ventajas competitivas.

En la práctica, se han logrado algunos progresos de diferente alcance en los aspectos indicados; en particular, en el incremento de las reservas monetarias, la disminución del saldo negativo de cuentas corrientes y el crecimiento de la economía, lo que, sin duda, ha contribuido ampliar la capacidad de maniobra del gobierno.

En relación con el crecimiento, se debe destacar que se caracterizó por su creciente inestabilidad en toda la denominada etapa de recuperación. Esta situación se agudizó, en particular, en el trienio 2001-2003, en que se alcanzó los resultados más bajos de este período, con un crecimiento promedio anual del producto interno bruto de 1,7%, mientras que el promedio de la etapa fue de 3,7%. Según Triana (2003), el desempeño del referido trienio provocó que se perdieran dos años de crecimiento, de acuerdo con los límites previstos en el V Congreso del PCC. De hecho, habrá que replantearse, a la luz de las modificaciones que se han producido –tanto de naturaleza estructural, como de medición de los resultados económicos-, cuáles deben ser los ritmos de crecimiento a que se puede aspirar a mediano plazo.

Objetivamente, la aplicación conjunta de las medidas centralizadoras en el uso y destino de las divisas, y las nuevas facilidades crediticias,<sup>43</sup> debe propiciar un gradual incremento de los volúmenes de inversión, lo que redundará en un aumento de los ritmos de crecimiento económico, aunque no provocará la reversión automática de la situación de descapitalización y desindustrialización que ha progresado de forma intensiva durante los últimos años.

En este contexto, es pertinente introducir reajustes en la política industrial que se siguió durante los años noventa,<sup>44</sup> en tanto los factores dinamizadores de ese período muestran signos de agotamiento, especialmente

#### Recuadro 1

##### IMPACTO DE LOS ACUERDOS CON CHINA

Créditos para inversiones por unos \$1 800 millones de dólares

Créditos para:

- Obras de infraestructura.
- La compra de un millón de televisores.
- Otros créditos sin intereses.
- Formalización de acuerdos de alcance estratégico en la industria biotecnológica.

Fuente: Jam (2005).

los encadenamientos que se fomentaron en relación con el turismo y el mercado interno de divisas.<sup>45</sup> A esto se añade la necesidad de un reacomodo importante de la política de desarrollo empresarial, cuya finalidad debe ser evitar retrocesos en los aspectos positivos aportados por el denominado perfeccionamiento empresarial.<sup>46</sup>

Los acuerdos rubricados con la República Popular China y Venezuela posibilitaron un acceso, en mejores condiciones, al ahorro externo y de conjunto con las medidas de carácter financiero, propiciaron un saldo positivo en cuenta corriente.

Recordemos que las modificaciones en las condiciones internacionales de la Isla determinaron el agotamiento del modelo de acumulación utilizado históricamente. Éste descansaba en el acceso, sin restricciones significativas, al ahorro externo y a la acción de factores de compensación de similar características –precios preferenciales, créditos blandos u otras facilidades financieras-, las cuales poseían una participación decisiva en la formación bruta de capital. La desaparición de estas condiciones tuvo efectos sumamente negativos.

De este modo, la formalización de los acuerdos con China y Venezuela ofrece la posibilidad de abandonar la tendencia de contratar recursos a tasas de interés muy superiores a los promedios internacionales y a corto plazo. De hecho, esta situación favorece la consolidación del proceso de recuperación de la economía, al tiempo que, de conjunto con el incremento de las reservas financieras, debe posibilitar la apertura de nuevas líneas de crédito y desarrollar en mejores condiciones la renegociación de la deuda externa. Este aspecto es, sin duda, muy favorable, debido a las complejidades por las que ha transitado este tema, sobre todo en fechas recientes.<sup>47</sup>

La obtención de saldo positivo en cuentas corrientes –al menos, de forma coyuntural- es sumamente impor-

tante, pues ofrece la posibilidad de un mejor manejo macroeconómico y de las finanzas externas.

La modificación de la estrategia en relación con la comercialización internacional de los resultados de la industria biotecnológica, le ha posibilitado a Cuba participar, en la actualidad, en más de 35 proyectos de inversión en el exterior. La progresión alcanzada en esta rama determinó que una de las prioridades actuales de la política de apertura a la inversión extranjera, fuera ampliar la presencia de la Isla en proyectos en el exterior. Sin embargo, estos avances no tienen el propósito de transformar al país en un acreedor por excelencia.

Por otra parte, la eliminación de la circulación del dólar dejó pendientes dos cuestiones esenciales:

- 1) el mantenimiento de un sistema monetario y económico dual;
- 2) la sobrevaloración del tipo de cambio del peso convertible.

Al respecto, es pertinente preguntarse lo siguiente: ¿Por qué preservamos la dualidad monetaria? Se debe señalar que sistema monetario dual permitió enfrentar con relativo éxito los siguientes problemas:

1) Anuló los efectos recesivos de las medidas de saneamiento financiero.

2) Garantizó un crecimiento no inflacionario de la economía.

3) El incremento sostenido de los ingresos del segmento de mercado que opera en divisas permitió enfrentar el déficit fiscal y de cuenta corriente.<sup>48</sup>

Con independencia de la mejoría en el saldo de la cuenta corriente y las nuevas posibilidades abiertas con el acceso, en mejores condiciones, al ahorro externo, la dualidad monetaria continúa desempeñando un papel fundamental.

1) Permite aminorar los posibles efectos inflacionarios que genere la aplicación de mejoras salariales u otras medidas de esta naturaleza.

2) Es posible estimular cierto crecimiento de la oferta en pesos.

3) Los ingresos provenientes de las ventas en divisas se pueden destinar a honrar compromisos externos.

4) Contribuye a estabilizar el poder adquisitivo de la moneda nacional.

En general, los factores señalados son indicativos de que la dualidad monetaria continuará desempeñando un papel de relativa importancia y no se podrá prescindir de ella, al menos a corto plazo.

Otro elemento que refuerza la sobrevaloración del peso convertible ha sido la instrumentación del Acuerdo Núm. 15 del Comité de Política Monetaria del BCC (*Granma*, 25 de marzo de 2005), el cual consolida la tendencia al fortalecimiento de la moneda nacional mediante la aplicación de decisiones en el ámbito de las relaciones monetario financieras.

Ciertamente, los elementos para justificar eliminar del anclaje del peso convertible al dólar tienen plena justificación, en particular, el relativo al proceso de depreciación que ha sufrido la moneda norteamericana en los últimos meses. Todo parece indicar que esta tendencia se debe mantener debido, entre otras razones, a la presión que ejercen los déficit gemelos presentes en la economía norteamericana.

La instrumentación del Acuerdo Núm. 15 determina un incremento del valor relativo de los activos de la economía, sin que ello esté sustentado en una mejoría de su desempeño competitivo. Al respecto, surgen varias preguntas interrelacionadas: ¿qué ventajas tiene para Cuba mantener el tipo de cambio del CUC sobrevalorado? ¿Qué repercusión pudiera tener esta decisión en el com-

Tabla 3

**EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE CUENTA CORRIENTE, 1990-2004 (EN MILLONES DE PESOS)**

Año	Déficit de cuenta corriente	En relación con el PIB (%)
1990	-2 545	12,2
1991	-1 454	8,3
1992	-420	2,6
1993	-372	2,2
1994	-260	1,3
1995	-518	2,3
1996	-167	2,3
1997	-437	0,7
1998	-392,4	1,8
1999	-461,8	1,5
2000	-776,0	1,8
2001	-552,7	1,9
2002	-276,8	0,9
2003	-132,4	0,4
2004	176,4	0,5
2005	nd	nd

Fuentes: ONE (2005). *Anuario Estadístico de Cuba 2003*. La Habana, ONE, p.118; BCC (2000). *Informe Económico 1999*. La Habana, BCC; ONE (2004). *Anuario Estadístico de Cuba 2003*. La Habana, ONE; CEPAL (2005). "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 2004." En: <http://www.eclac.cl-publicaciones-url>.

portamiento de los flujos turísticos? ¿En qué medida favorece las exportaciones de bienes? ¿Cuál es su probable incidencia en el propósito de la unificación monetaria?

La política de tipo de cambio es una de las áreas más sensibles y polémicas de la política económica de un país, debido a que, tanto la devaluación, como la sobrevaloración, generan efectos no siempre deseados. Sin embargo, los especialistas coinciden en que el adecuado manejo de la política cambiaria tiene importancia estratégica, por su incidencia en la creación de condiciones macroeconómicas básicas para facilitar la competitividad de las empresas e industrias de un país respecto a la economía internacional.

La política cambiaria aplicada en Cuba durante los últimos años se ha caracterizado por estar orientada, preferentemente, a preservar los equilibrios macroeconómicos y, en menor medida, a la creación de condiciones para elevar la competitividad. La combinación de ambos comportamientos ha resultado compleja. Por una parte, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos se convirtió en un requisito esencial para el reacomodo estructural de la economía después de los impactos del *shock externo* y en un contexto de dualidad económica; por otra parte, la elevación de la competitividad adquirió una importancia singular, derivada de las exigencias del nuevo proceso de reinserción internacional que fue necesario enfrentar.

En la práctica, ha tenido prioridad la primera orientación de la política cambiaria; empero, se debe considerar que avanzamos hacia un nuevo reacomodo estructural. En ese sentido, se requiere que la política cambiaria se oriente a estimular el incremento de la competitividad, pues, de lo contrario, se mantendrá la propensión natural a acrecentar las importaciones. A esto se añade que la mejoría de los mecanismos de control, registro contable y asignación de los recursos, no conduce automáticamente a la competitividad.

La consolidación de la tendencia al incremento de los ingresos provenientes de las exportaciones de servicios, exige una evaluación más profusa de las acciones

a instrumentar, la cual nos permita transitar, de un patrón de competitividad caracterizado por el predominio de las ventajas comparativas estáticas, hacia otro en que tengan un peso decisivo las ventajas competitivas. En el desarrollo de esta transición, se requiere una mejor articulación entre la estrategia de exportaciones de bienes y la de servicios, e introducir ajustes inevitables en la política de tipo de cambio.<sup>49</sup>

En relación con los flujos de turísticos, es poco probable que se produzcan afectaciones inmediatas bajo el efecto de la sobrevaloración del peso convertible; en perspectivas, esta situación pudiera variar por la recuperación de los mercados aludidos. A corto plazo, pudiera tener mayores implicaciones negativas el proceso de centralización de las divisas, en particular, en la gestión de comercialización internacional e, incluso, en la actividad corriente de este sector.<sup>50</sup>

Por otra parte, la revalorización del peso convertible es congruente con el propósito de la unificación monetaria, pues uno de los resultados más importante de esta decisión es que posibilita incrementar los dividendos por operaciones cambiarias y destinar parte de estos fondos a engrosar las reservas monetarias del país. Sin embargo, esta tendencia será factible mientras no se produzcan trastornos significativos en la economía internacional.

En general, la consecución de la plena convertibilidad del peso requiere tiempo y la solución a fondo de un grupo de problemas acumulados en la economía. Por consiguiente, resulta posible afirmar que, si complejo fue construir un sistema de funcionamiento económico basado en las divisas, más complicado aún será reconstruirlo sobre la base del peso, como destaca González (1998).

Finalmente, lo más interesante del proceso de desdolarización de la economía cubana es que el conjunto de los cambios asociados a este proceso se ha verificado en la esfera de la circulación. No obstante, la efectividad de este proceso requerirá, en el futuro, complementar estos resultados con otras decisiones que conduzcan a la reactivación efectiva del sector productivo.

## Bibliografía

- Banco Central de Cuba (2001). *Informe económico de 2000*. La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2002). *Informe económico de 2001*. La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2003). Resolución Núm. 65, "Sobre la introducción del peso convertible en las transacciones entre las empresas cubanas".
- Banco Central de Cuba (2003). Resolución Núm. 68, "Sobre los mecanismo de seguridad para las instituciones bancarias cubanas". La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2003). Instrucción Transitoria Núm. 3, "Sobre las regulaciones para la compra de divisas por entidades cubanas". La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2003). Instrucción Transitoria Núm. 4, "Autorización previa de compra de divisa para Letras de Cambio que respaldan financiamientos mayores de 150 000 dólares o su equivalente." La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2003). Instrucción Transitoria Núm. 5, "Sobre la liquidación en moneda extranjera de mercancías en consignación". La Habana, BCC.
- Banco Central de Cuba (2004). Resolución Núm. 80, La Habana, BCC, 25 de octubre.
- Banco Central de Cuba (2004). Resolución Núm. 92, La Habana, BCC, 29 de diciembre.
- Castro Ruz, Fidel (2003). "Intervención en la sesión de clausura del II Período de Sesiones de la Asamblea Nacional del 2003." Ciudad de La Habana, 29 de diciembre. Versión televisiva.
- (2000): Entrevista concedida por Federico Mayor, Director General de la UNESCO, al periódico *Granma*, La Habana, 28 de marzo.
- CEPAL (2000). *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Consejo de Estado. Decreto Ley Núm. 140, "Sobre la despenalización de la tenencia de moneda libremente convertible." *Granma*, La Habana, 14 de agosto de 1993.
- Consejo de Estado (1997). Decreto Ley Núm. 165, "Sobre zonas francas y parques industriales." *Semanario Opiones*, La Habana.
- García Álvarez, Anicia (2004). "El sector agropecuario y la restricción externa: el caso de las agroexportaciones cubanas." Tesis doctoral, La Habana.
- García Álvarez, Anicia y Viviana Togores (2003). "Algunas consideraciones acerca del consumo en los 90. Factores determinantes." 8vo. Seminario Anual de Economía Cubana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- González, A. (2003). "El sistema de planificación y circulación monetaria dual en la etapa actual." *Economía y Desarrollo*, Año XXXIII, Vol. 134, La Habana.
- (1998): "Economía y sociedad: los retos del modelo económico." *Temas*, Núm. 11, julio-septiembre.
- Hurtienne, Thomas y Dirk Messner (1999). "Nuevos conceptos de la competitividad internacional en países industrializados y en países en desarrollo." *Competencia global y libertad de acción nacional*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Krugman Paul y Lance Taylor (1991). "Efectos contractivos de una devaluación." *Journal of Economic*, Vol. XI, Núm. 3.
- Jam, Alfredo (2005). Intervención en el Programa de Continuidad del Diplomado de Administración de Empresas Europeas (DEADE). Ciudad de La Habana, 7 de febrero.
- Marquetti Nodarse, Hiram (2003). "Cuba. Situación actual y perspectivas de las exportaciones de servicios." 8vo. Seminario Anual de Economía Cubana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- (2002). "Cuba. Coyuntura financiera de Cuba al cierre del 2002." *Revista Mais-Mais*, diciembre.
- (2001). "Cuba: reformas estructurales en los años noventa. Resultados, problemas y perspectivas." Documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- (2000). "Dolarización de la economía cubana. Impacto y perspectiva." *La larga marcha desde el período especial hacia la normalidad. Un balance de la transformación cubana*. Kiel, Kieler Geographische Schriften, Núm. 103.
- (1998). "La economía del dólar. Balance y perspectiva." *Temas*, Núm. 11, La Habana, julio-septiembre.
- (1997b). "Cuba. Deuda y déficit externo, principales restricciones del sistema de reanimación de la economía." *Economía y Desarrollo*, Núm. 7, 1997, p. 56.
- Ministerio de Finanzas y Precios y Ministerio de Economía y Planificación (2005). Resolución Núm. 1 de 2005, La Habana, abril.
- Ministerio de Finanzas y Precios (2004). Resolución Núm. 297.

- Ministerio de Finanzas y Precios y Ministerio de Economía y Planificación (2004). Resolución Núm.1 de 2004, La Habana, marzo.
- Monetary Stability Act (IMSA). "Dolarization: A Guide to the International Monetary Stability Act." 3/2000, <http://www.senate.gov/dollararct.htm>.
- Nogueira Batista, Paolo (1993). "Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio." *Revista de la CEPAL*, Núm. 50, Santiago de Chile.
- ONE (1998). *Ventas de la producción nacional con destino a las tiendas recaudadoras de divisas (TRD) y el turismo en 1997*. La Habana, ONE, p 5-6.
- ONE (2001). *Ventas de la producción nacional con destino a las tiendas recaudadoras de divisas (TRD) y el turismo en 2000*. La Habana, ONE.
- ONE (2002). *Ventas de la producción nacional con destino a las tiendas recaudadoras de divisas (TRD) y el turismo en 2002*. La Habana, ONE.
- Pérez Villanueva, Omar Everlery (2003). "El papel de la inversión extranjera directa en el desarrollo económico. La experiencia cubana." 8vo. Seminario Anual de Economía Cubana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, marzo.
- Quiñones Chang, Nancy; Isis Mañalic Gálvez y Nieves Pico García (2000). "¿Por qué exportar?" *Cuba. Investigaciones Económicas*, Año 6, Núm. 4, La Habana.
- Quiñones Chang, Nancy; Isis Mañalic Gálvez y Nieves Pico García (2001). "América Latina ante el reto de exportar: políticas y experiencias." *Cuba. Investigaciones Económicas*, Año 7, Núm. 2, La Habana.
- Triana Cordoví, Juan (2003). "Desempeño económico en 2002." 8vo. Seminario Anual de Economía Cubana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- (2001). "La economía cubana en el año 2000." *Economía cubana, coyuntura, reflexiones y oportunidades*. La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.

## Notas

- 1 La dolarización puede medirse, técnicamente, como la relación entre los depósitos en monedas extranjeras y la suma del M2 moneda nacional, más los depósitos en monedas extranjeras.
- 2 En América Latina, han adoptado diferentes variantes de dolarización: Argentina, El Salvador, Guatemala y Ecuador.
- 3 El gobierno de los Estados Unidos ha tratado de estimular sistemas asimétricos de dolarización plena, debido a los múltiples beneficios que reportan a los bancos y transnacionales norteamericanas e, incluso, propuso crear el International Monetary Stability Act (IMSA). Véase: "Dolarization: A Guide to the International Monetary Stability Act.", 3/2000, <http://www.senate.gov/dollararct.htm>.
- 4 Marquetti (2000).
- 5 Si no se indica lo contrario, los aspectos fundamentales abordados en este epígrafe provienen de Marquetti (2000).
- 6 Las magnitudes reales de la inflación no se fijaron en relación con el movimiento de los precios de la economía real, sino de la informal, cuya expresión concreta fue el crecimiento de la liquidez acumulada, que en el primer semestre de 1994 duplicaba los montos existentes en 1989.
- 7 El grueso de la circulación de la divisa lo concentró el dólar de los Estados Unidos, a pesar de la ulterior decisión de facilitar el empleo del euro en varios polos turísticos y de que otras siete monedas extranjeras estaban en capacidad de circular libremente.
- 8 En rigor, no existe una tasa de cambio del mercado informal, sino un tipo de cambio que se fija periódicamente por la entidad no bancaria Casas de Cambio, S. A., cuya licencia y límites operacionales fija el Banco Central de Cuba.
- 9 Según cifras del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN), las remesas hacia la región sumaron, en 2003, unos 40 000 millones de dólares, cifra que representó un 25% más que en 2002. Este resultado superó en casi 50% el volumen de las inversiones extranjeras directas.
- 10 Marquetti (1998 y 2000).
- 11 La población puede realizar depósitos a plazo fijo, tanto en pesos convertibles, como en dólares.
- 12 El sistema bancario nacional pudo conceder estos cuantiosos recursos porque se eliminó la realización de inversiones por medios propios.
- 13 En la actualidad, éste constituye una prioridad en el análisis por las autoridades políticas y gubernamentales.
- 14 El proceso de saneamiento financiero incluyó un amplio grupo de medidas —movimiento de precios y tarifas de bienes no esenciales, mayor control de los gastos del presupuesto, disminución de los subsidios al sistema empresarial, etcétera—, las cuales constituyeron el soporte principal del proceso de estabilización macroeconómica iniciado en 1994.
- 15 El progresivo avance de la tendencia a la descentralización en la primera mitad de los años noventa, se desarrolló en ausencia de un marco regulatorio efectivo y de una política explícita al respecto. De tal forma, la evolución de esta propensión se sustentó en el enfoque pragmático en que descansó el proceso de reformas económicas desarrollado en este período. Véase, para mayor detalle, Marquetti (2001), p.7-8.
- 16 Algunas ideas en torno a este tema se encuentran en BCC (1999) y BCC (2000).
- 17 Se estimó el movimiento financiero en divisas, en el sector empresarial, al culminar el año 2001, en un nivel superior a los 650 millones de dólares. No obstante, esta cifra debe tomarse con reserva, pues arrastraba los problemas de duplicidad de cálculos y sobrefacturación.
- 18 La Comisión Central de Divisas estaba presidida por el secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro y participaban en ella el BCC y los ministerios de Economía, Finanzas y Precios, Turismo, Transporte, Inversión Extranjera e Industria Básica. La Comisión de Aprobación de Divisas (CAD) asumió las funciones que realizaba anteriormente la CCD y está integrada por funcionarios del BCC (dependiendo de la actividad o sector, pueden conformarla directivos de otros bancos), y los ministerios de Economía, Comercio Exterior y Transporte.
- 19 Objetivamente, esta transformación condujo a una participación más activa del sistema bancario en el cumplimiento de los principales objetivos de la política económica.
- 20 Este proceso incluye compatibilizar con el Ministerio de Economía y Planificación los flujos financieros que requieren las diferentes entidades para enfrentar sus operaciones corrientes, lo que, sin duda, incorpora un mecanismo de control con peculiaridades únicas.
- 21 Con la particularidad de que no se dispone de la cobertura de recursos que requiere el funcionamiento de la actividad económica, como ocurría hasta finales de los años ochenta.
- 22 La materialización de este propósito enfrenta problemas de ejecución concreta, debido a que el CAD sugie-

- re a quién se le debe comprar (en el ámbito nacional e incluso internacional), sustituyendo, en muchos casos, la capacidad de gestión económica de las diferentes entidades. En la práctica, la instrumentación de la Resolución 92 debe conducir a la parálisis temporal de algunas actividades económicas e, incluso, a la insolencia financiera.
- 23 Véase *Granma*, 31 de diciembre de 2004, p. 2-3.
- 24 Esta decisión se concibió para controlar operaciones superiores a los 5 000 pesos convertibles.
- 25 Esta tendencia mantendrá una lógica más administrativa que de estímulo al crecimiento económico.
- 26 El marco regulatorio de este proceso son las resoluciones conjuntas de los ministerios de Finanzas y Precios, y de Economía y Planificación, de 2004 y 2005.
- 27 Véase el Acuerdo Núm.15 del Comité de Política Monetario del BCC. *Granma*, 26 de marzo de 2005.
- 28 Esta tendencia debe mantenerse, con independencia del incremento de los artículos a distribuir mediante el sistema de racionamiento.
- 29 En algunos productos específicos, pudieran producirse reducciones debido al incremento de las ventas de productos en el mercado subsidiado y también por los acuerdos firmados con China, que permiten eliminar las compras que antes se realizaban mediante intermediarios.
- 30 Este problema requería de la introducción de correcciones. Según González (1998), los costos en moneda nacional no ejercían una regulación adecuada sobre el gasto en divisas, al tiempo que el registro contable y el análisis financiero debían realizarse de forma independiente. La contabilidad separada logró resolver el problema de controlar las divisas, pero no el de la valoración conjunta de las decisiones que involucraban, tanto recursos nacionales, como importados.
- 31 En un grupo de productos, esta situación es tangible e, incluso, en casos específicos, los incrementos han sido notables en fechas recientes.
- 32 En la actualidad, son definidas como Zonas Logísticas Especiales.
- 33 Esta decisión resulta interesante, porque no supone aún la derogación del Decreto Ley 165, que dio amparo legal al surgimiento de las zonas francas.
- 34 Véase, para mayor detalle, Marquetti (2002).
- 35 Se estima que, por este concepto, el país tuvo que erogar más de veinte millones de dólares en 2003.
- 36 El 78% del intercambio comercial del año 2003 fue ejecutado por diez empresas.
- 37 Según cifras del Centro de Promoción de Inversiones del Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, en 2004 sólo se constituyó una nueva asociación con capital extranjero y 45 cesaron sus operaciones.
- 38 Véase, para mayor detalle, Pérez Villanueva (2003).
- 39 Los criterios que rigen, en la actualidad, en relación con la inversión extranjera, son los siguientes: 1) debe estar constituida por proyectos de gran impacto; 2) sectorialmente, debe ser más selectiva; 3) debe priorizar las inversiones en el exterior.
- 40 Reducción de los contactos familiares, prefijar la consanguinidad para poder recibir remesas y la virtual suspensión de las licencias para facilitar los intercambios académicos.
- 41 Según las autoridades bancarias, entre el martes 25 y el jueves 28 de octubre, las ventas de dólares por pesos se incrementaron en 60 veces en relación con la media histórica de las operaciones de CADECA. Los depósitos en cuentas bancarias crecieron en 10 veces, en relación con los acumulados hasta entonces por el sistema bancario nacional.
- 42 El discurso pronunciado en la clausura del evento "Globalización y Desarrollo", Ciudad de La Habana, 11 de febrero de 2005 y el discurso pronunciado en la celebración del Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo de 2005. Estos discursos no han sido publicados posteriormente.
- 43 Se refiere a los acuerdos con China y Venezuela, preferentemente, aunque se incluye también las facilidades financieras otorgadas por Irán y Brasil.
- 44 La tendencia a la terciarización debe acrecentarse en diferentes direcciones. Sin embargo, la evolución de esta tendencia tiene en su contra el deterioro acumulado en el sector productivo y las propias insuficiencias que presenta, en términos de estructura y funcionamiento, el sector de los servicios en diferentes ámbitos. Véase Marquetti (2003b).
- 45 En el caso específico del turismo, se requiere replantearse la transición de un enfoque de economía de enclave a otra que permita un mayor aprovechamiento de los recursos y potencialidades existentes en los diferentes territorios e, incluso, evaluar la pertinencia de fomentar "clusters".
- 46 En estos momentos, se encuentra en proceso de elaboración un nuevo proyecto de "bases generales" del perfeccionamiento empresarial.

47 Por diversas razones objetivas, ha habido dificultades para honrar en tiempo las obligaciones contraídas.

48 Estos aspectos son analizados con mayor detalle en Marquetti (2003).

49 Véase, para mayor detalle, Quiñones, Mañalich y Pico (2000 y 2001) y García (2004).

50 En la actualidad, el cambio de mobiliario, acondicionadores de aires e, incluso, la compra de material gastable (servilletas, portavasos u otros medios) requiere de la aprobación directa de las cadenas y la CAD.



# 9

## EL MODELO DE COMPETENCIAS PARA EMPRENDEDORES DE COOLEY

---

**Sandro Afonso Morales**

Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

### 1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentar el modelo de competencias para emprendedores, desarrollado por Lawrence Cooley a partir de los estudios realizados por McClelland sobre este tema. El modelo de Cooley es fruto de una investigación intercultural e interracial realizada en Malawi, Ecuador y Filipinas, con el objetivo de identificar y proponer un modelo de competencias “universal” que sirviera de base a un programa de capacitación comportamental para emprendedores de micro y pequeñas empresas en el mundo.

Este artículo está dividido en tres partes. Inicialmente, son introducidas las principales teorías que dan base al modelo de competencias discutido; en un segundo momento, son presentados el método empleado para desarrollar ese modelo y los resultados obtenidos y, finalmente, son enseñados los resultados obtenidos en Brasil mediante la capacitación en competencias para emprendedores. El artículo, también, hace críticas y sugerencias para estudios futuros sobre este tema.

### 2. Antecedentes teóricos

Aunque la definición del término “competencia” en Psicología haya sido atribuido originalmente a White (1959, *apud* Rotter, 1966, p. 3), fue McClelland (1973) quien le dio el significado actual.

Para comprender mejor las proposiciones de este investigador, nos parece oportuno presentar inicialmente algunos conceptos y teorías que dieron base al concepto de competencias formulado por él.

### Henry Murray: la relación entre necesidad, motivo y comportamiento

La contribución más importante de Henry Murray a la teoría de la personalidad fue la utilización del concepto de necesidad para explicar la motivación y el rumbo del comportamiento.

Según Schultz y Schultz (2002), una necesidad “abarca una fuerza psicoquímica en el cerebro que organiza y dirige la capacidad intelectual y perceptiva” (p. 187). Las necesidades pueden surgir de procesos como el hambre o la sed (internamente) o de procesos externos, como una amenaza física.

La no satisfacción de una necesidad eleva el nivel de tensión de un organismo, que actuará para reducir esa tensión o satisfacer la necesidad. Esa tensión (o energía) genera un motivo, el cual puede ser definido como una “disposición general o tendencia para un comportamiento o conjunto de comportamientos” (Winter, 1973, p. 21).

Tomemos, para explicar esto, un ejemplo bien sencillo: usted llega a casa y se da cuenta de que algunas cosas están fuera de su sitio, lo que, de cierta forma, le molesta. Ese “incomodo” significa que su necesidad de orden no está satisfecha plenamente, y genera energía: usted pasa a estar motivado a arreglar la casa, pero todavía no hace nada. Dos días después, constata que su casa está sucia y desarreglada, por lo que se molesta mucho: la energía aumenta, y su motivación por el orden hace que usted tome material de limpieza, limpie la casa y arregle las cosas. Al constatar que la casa está limpia y arreglada, de modo que ha satisfecho su necesidad de orden, el “incomodo” (energía) cesa, y usted da la limpieza por concluida (fin del comportamiento).

La “motivación por el orden” podría haber desencadenado otros comportamientos como, por ejemplo, contratar a alguien para hacer la limpieza u ordenar que otra persona lo hiciera. Pero la necesidad, el origen del proceso, seguiría siendo la misma: necesidad de orden.

Murray formuló una lista de 20 necesidades, presentadas en el Cuadro 1. Desarrolló, también, en conjunto con Christina Morgan, el TAT (*Thematic Aperception Test*) en 1935. Básicamente, este test consiste en el uso de imágenes que representan escenas diversas, con diferentes grados de estructuración y realismo, a partir de las cuales a la persona que está siendo sometida al test se le solicita narrar una historia. A partir de ese material, es posible evaluar algunos aspectos de la personalidad.

David McClelland, David Winter y John William Atkinson, partiendo de las necesidades definidas por Murray, se dedicaron a estudiar la relación de las necesidades de logro, poder, afiliación y defensa psíquica<sup>1</sup> con el comportamiento humano.

Empleando el Test de Percepción Temática, McClelland (1962, 1967, 1970, 2000) identificó que la Necesidad de Logro (*Need of Achievement* o *n Ach*) es particularmente alta entre los emprendedores y ejecutivos de alto desempeño. De forma más amplia, sus estudios también apuntaron a una estrecha relación entre *n Ach* y desarrollo económico: cuanto mayor la presencia de personas con alta *n Ach* en una determinada población, mayor el desarrollo económico de ésta.

McClelland descubrió, también, que la presencia de alta necesidad de logro hace que sean observables algunas características como: deseo de asumir la responsabilidad personal por las decisiones; preferir decisiones que signifiquen niveles moderados de riesgo; interés en el *feedback* inmediato del resultado de las decisiones adoptadas y desinterés por trabajos repetitivos, rutinarios (McClelland, 2000, capítulo 7).

Sin embargo, si la *n Ach* es uno de los ingredientes del éxito empresarial, no es suficiente por sí sola. Según McClelland, “no hay razón en el campo teórico para que una persona con alta necesidad de ser más eficiente venga a convertirse en un buen gerente” (1976, p.100). Basado en sus investigaciones con ejecutivos, McClelland percibió que los individuos que tenían alta *n Ach* y baja necesidad de poder (*n Power*) se enfocaban en la elevación de su desempeño personal, hacer las cosas mejor por sus propios medios o, en otras palabras, “quieren hacer las cosas ellos mismos”.

Un ejemplo podría ser el siguiente: el mejor vendedor de una empresa, reconocido por sobrepasar las metas asignadas y superarse continuamente, es promovido a gerente de ventas, tras lo cual se torna un ejecutivo centralizador, y quiere hacerlo todo e interfiere constantemente con el trabajo de sus subordinados. La empresa, en ese caso, perdió un excelente vendedor y ganó un pésimo gerente.

La función de gerencia (sea ella desempeñada por un empleado o por el propietario), especialmente en organizaciones mayores y más complejas, significa liderar, persuadir a otras personas para que ellas hagan las cosas en la organización. Luego, en términos motivacionales, un gerente exitoso debe tener una alta motivación por el poder. Pero McClelland advierte: “sin embargo, esta necesidad [de poder] debe ser disciplinada y controlada para que sea dirigida al beneficio de la institución como un todo, y no al engrandecimiento personal del gerente” (1976, p. 101).

Esas proposiciones de McClelland sobre logro y poder podrían explicar, también, por qué algunos fundadores de empresas no logran superar la crisis de delegación y terminan estancados o fracasando en sus iniciativas empresariales.

La Necesidad de Afiliación (*n Affiliation*) también desempeña un papel importante en el comportamiento de los emprendedores. Según McClelland (2000), el deseo de alcanzar rápidamente las metas establecidas, presente en las personas con alta *n Ach*, puede llevarlas a valerse de la máxima de que “el fin justifica los medios”, y hacer trampas o usar medios, social o éticamente condenables, para alcanzar resultados. La presencia de la *n Affiliation* frena este impulso, pues el interés en ser aceptado y amado por el grupo o por determinadas personas con las cuales se identifica, “choca con la posibilidad de rechazo por actos condenables por el grupo”. En el caso de los gerentes (o del ejercicio de esta función), una *n Affiliation* muy baja puede significar un estilo “institucional” de gerencia, en el cual la lealtad es mayor con la empresa que con las personas (McClelland, 1976, p. 104).

### **Julian Rotter y la teoría atribucional**

Según la Teoría Atribucional de Julian Rotter (1966, 1971), o Teoría del Locus de Control, las personas tienden, por lo general, a buscar explicaciones sobre sus conductas, sus resultados y sus consecuencias, con el objetivo de predecir, comprender, explicar y controlar el mundo.

Cuadro 1

**LISTA DE NECESIDADES DE MURRAY**

AFILIACIÓN	<i>Aproximarse, colaborar con satisfacción y retribuir a un aliado que se parezca a la propia persona; o sea, alguien que le guste. Adherirse y permanecer leal a un amigo.</i>
AGRESIÓN	<i>Superar la oposición a la fuerza. Luchar, atacar, herir o matar a otra persona. Despreciar, censurar o ridiculizar maliciosamente a alguien.</i>
AUTONOMÍA	<i>Liberarse, abolir las restricciones o salir del confinamiento. Resistir la coerción y las restricciones. Ser independiente y libre para actuar de acuerdo con los impulsos. Desafiar las convenciones.</i>
COMPRENSIÓN	<i>Estar inclinado a analizar eventos y generalizar. Discutir, argumentar y dar énfasis a la razón y la lógica. Exponer las opiniones de forma precisa. Demostrar interés por formulaciones abstractas en ciencias, matemática y filosofía.</i>
DEFENSA	<i>Defender el self contra ataques, críticas y culpas. Omitir o justificar una mala acción, fallo o humillación.</i>
DEFENSA PSÍQUICA	<i>Evitar humillación. Salir de situaciones embarazosas o evitar situaciones que puedan llevar a escarnio, menosprecio o indiferencia de los demás. Evitar actuar por miedo al fracaso.</i>
DIVERTIMIENTO	<i>Actuar, simplemente, con el objetivo de divertirse.</i>
PODER	<i>Controlar su ambiente. Influir o dirigir el comportamiento de los demás por sugestión, seducción, persuasión o comando. Hacer colaborar a los demás. Convencerlos de que su opinión es correcta.</i>
EVITAR EL MAL, DEFENSA FÍSICA	<i>Evitar dolor, lesión física, enfermedad y muerte. Escapar de una situación peligrosa. Adoptar medidas de precaución.</i>
EXHIBICIÓN	<i>Impresionar. Ser visto y oído. Emocionar, sorprender, fascinar, entretener, chocar, intrigar, divertir o atraer a otras personas.</i>
HUMILLACIÓN	<i>Someterse pasivamente a fuerzas externas. Aceptar insultos, culpa, críticas y punición. Resignarse con su destino. Admitir inferioridad, error, malas acciones o derrota. Culpar, despreciar o mutilar el self. Buscar y gustar del dolor, castigo, enfermedad e infortunio.</i>
NEUTRALIZACIÓN	<i>Dominar o compensar una falla, reparándola. Compensar o bloquear una humillación, retomando una acción. Superar debilidades y reprimir el miedo. Buscar obstáculos y dificultades a ser superados. Mantener el autorrespeto y el orgullo elevados.</i>
ORDEN	<i>Poner las cosas en orden. Obtener limpieza, buena disposición, organización, equilibrio, orden y precisión.</i>
LOGRO	<i>Conseguir hacer algo difícil. Dominar, manipular u organizar objetos físicos, seres humanos o ideas. Superar obstáculos y alcanzar un alto patrón. Rivalizar y superar a los demás.</i>
EXCLUSIÓN	<i>Excluir, abandonar, expulsar o quedarse indiferente ante alguien inferior. Darle poca importancia o alejarse de una u otra persona.</i>
RESPECTO	<i>Admirar y apoyar a una persona superior. Entregarse ansiosamente a la influencia de un aliado. Actuar de acuerdo con lo habitual.</i>
SEGURIDAD	<i>Ser cuidado, sustentado, protegido, amado, aconsejado, orientado, perdonado o consolado. Quedarse próximo a un protector dedicado.</i>
SENSUALIDAD	<i>Buscar y apreciar impresiones sensuales.</i>
SEXO	<i>Cultivar y profundizar una relación erótica. Tener relaciones sexuales.</i>
SOLIDARIDAD	<i>Prestar solidaridad y satisfacer necesidades de los desamparados, de un niño o de una persona débil, deficiente, sin experiencia, enferma, humillada, solitaria, abatida o mentalmente confusa.</i>

Fuente: Schultz y Schultz, 2002, p. 188-189.

Rotter creía que la *n Ach* estaba relacionada con el locus de control interno, o sea, la percepción (que tienen algunas personas) de que poseen influencia sobre el curso de los acontecimientos en sus vidas (en oposición al locus de control externo, en el cual la causa de los acontecimientos es atribuida a fuerzas externas o “falta de suerte”). Esa creencia se basaba en los estudios de Atkinson (1957) y McClelland (1967), los cuales descubrieron que personas con alta *n Ach* tienden a creer en su propia habilidad para controlar el resultado de sus esfuerzos. McClelland, por ejemplo, observó que un individuo tiende a hacer un esfuerzo mayor cuando percibe que sus acciones tendrán resultados directos en la obtención del logro personal.

Shapero (1975) aplicó un cuestionario de locus de control a 101 emprendedores tejanos y a 34 emprendedores italianos. Usando la escala “Interno-Externo” de Rotter, que va de 0 (muy interno) a 23 (muy externo), obtuvo una puntuación promedio de 6,58, “mucho más baja que la puntuación promedio de otros grupos a los que fue aplicado el test” (p. 84), lo que significaría que los emprendedores tendrían un locus de control interno más intenso que otros segmentos de la población. Shapero, también, descubrió que el locus de control está relacionado con el hecho de que las personas piensan que pueden un día empezar un negocio y cita una investigación realizada por Candace Borland con 375 estudiantes de administración de la Universidad de Tejas. En términos generales, los estudiantes que deseaban empezar un día su propio negocio no tenían una motivación por el logro mayor que los demás estudiantes. La diferencia más significativa estaba en una fuerte creencia en el control interno y una baja creencia en la capacidad de los demás para controlar sus destinos.

### 3. Modelo de competencias para emprendedores

¿Los emprendedores nacen o son producto del medio? McClelland (1967) afirma que no parece haber una relación consistente entre genética y comportamiento emprendedor, pero sí entre medio y este comportamiento. Por ejemplo, la necesidad de logro, según él, es desarrollada por la cultura, las experiencias y el aprendizaje.

Cooley (1990) refuerza esta proposición al afirmar que “varios investigadores han argumentado que el comportamiento emprendedor es parcial o totalmente aprendido [...], contrastando marcadamente con los que creen que esos patrones de comportamiento son genéticamente

determinados” (p. 13). Cita a Gibb y Ritchie (1981), quienes afirman que “el comportamiento emprendedor puede ser entendido totalmente en términos de tipos de situación enfrentados y los grupos sociales a los cuales los individuos están conectados” (Gibb y Ritchie, 1981, *apud* Cooley, 1990, p. 19).

Si el comportamiento emprendedor es “aprendido”, dos preguntas surgen naturalmente:

1. ¿Qué debe ser enseñado/aprendido?
2. ¿Cómo enseñar/aprender?

Considerando la propuesta de este texto, no vamos a discutir la pregunta número 2, cuya respuesta dejaremos para la línea investigativa que discute la formación de emprendedores.

Lo que trataremos a partir de este punto es la respuesta a la primera pregunta: qué enseñar. Cooley (1990), al estudiar empresarios exitosos, verificó el hecho de que, a partir del análisis de varios estudiosos del comportamiento emprendedor, se puede constatar la presencia de un conjunto de características comunes en los emprendedores, las cuales son presentadas en el Cuadro 2.

El Cuadro 2 muestra que diversos autores relacionaron a los “emprendedores exitosos” con determinadas características del comportamiento, lo cual nos remite a un concepto: el *modelo de competencias*.

El modelo de competencias fue propuesto, inicialmente, por David McClelland al hacer, en 1973, algunas críticas a los tests tradicionales de aptitud y conocimiento. Entonces afirmó que:

1. Ellos no prevén el desempeño en el trabajo o el éxito en la vida.
2. Fueron tendenciosos contra minorías, mujeres y personas de estratos socioeconómicos más bajos.<sup>2</sup>

Esto lo llevó a investigar métodos que podrían identificar “competencias” que se pudieran prever en el desempeño del trabajo y no fueran tendenciosas (o en la peor de las hipótesis, menos tendenciosas) en lo relativo a raza, género o factores socioeconómicos.

Los métodos más adecuados, según McClelland, parecían ser los que:

- a) Usaban muestras en las cuales se comparaba a personas que claramente habían tenido éxito, con otras que no lo habían tenido, y se buscaba identificar aquellas características que estaban presentes en los primeros y ausentes en los segundos, y que tendrían una relación directa con el éxito empresarial.

Cuadro 2

## CARACTERÍSTICAS DE LOS EMPRENDEDORES

	Akhouri & Bhattacharjee	Brockhaus	Bruce	Casson	East-West Center	Gasse	Hornaday & Abboud	Hornaday & Bunker	Indian Institute of Management	KHIC	Mc Ber	Meridith, Nelson & Neck	Miner	Pareek & Rao	Pickle	Quednao	Tay	Shapiro	Timmons
Necesidad de logro/preocupación con la calidad	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	
Foco interno de control/independencia	●	●			●	●	●	●	●	●	●						●	●	
Iniciativa					●	●		●	●	●	●	●		●	●			●	●
Auto confianza	●				●	●		●	●	●		●		●	●			●	●
Solución de problema/innovación				●	●	●		●	●	●		●		●		●		●	●
Tendencia a asumir riesgos moderados	●	●			●	●		●	●			●		●				●	●
Establecimiento de metas/norteado por los resultados					●	●			●	●					●	●		●	●
Norteado por el futuro				●	●				●			●			●	●		●	
Energía/cumplimiento					●	●		●	●		●			●				●	
Resistencia/persistencia								●	●	●		●		●				●	
Necesidad/capacidad para influenciar								●	●					●	●			●	
Aceptación de limitaciones/ganas de aprender					●							●			●		●	●	
Búsqueda de informaciones					●			●	●					●					
Habilidad analítica/planeamiento				●						●	●				●				
Habilidad para identificar oportunidades										●	●	●						●	
Norteado por la eficiencia					●				●		●								

Fuente: Cooley (1990, p. 24).

b) Identificaban los pensamientos operantes y los comportamientos en relación causal con resultados exitosos; o sea, que permitían distinguir, en situaciones en las cuales fue generado un comportamiento, que no se trataba de un comportamiento respondiente.<sup>3</sup> Esto puede realizarse mediante autorrelatos en los cuales las diferentes alternativas de acción estaban claras y una de ellas fue escogida con el propósito específico de obtener un resultado.

Al abordar el concepto de competencia, Spencer y Spencer (1993) la definen como "...una característica marcante de un individuo, relacionada causalmente con un criterio-referencia y/o un desempeño superior en una situación de trabajo".

*Característica marcante* significa que la competencia es una parte bastante profunda y permanente de la

personalidad de un individuo y puede predecir el comportamiento en una amplia variedad de situaciones y tareas de trabajo.

*Causalmente relacionada* significa que la competencia *causa* o *prevé* un comportamiento o desempeño.

*Criterio-referencia* significa que la competencia prevé quién hace algo bien o mal, a partir de la comparación con un criterio específico o patrón. Ejemplos de criterios son el volumen de ventas en dólares por vendedor, o el número de clientes que permanecen "secos" por consejeros en alcoholismo (1993, p. 9).

Spencer y Spencer clasifican las competencias en cinco niveles:

1. *Motivos*. Podemos definir motivo como "deseo recurrente, por una situación específica, o condición, que aparece en la fantasía, y que conduce, dirige y seleccio-

na el comportamiento del individuo” (McClelland, 1971, *apud* Spencer y Spencer, 1993, p. 9). En el contexto de las competencias, por ejemplo, una persona motivada por el logro personal establecería metas desafiantes, asumiría responsabilidad personal por su logro y desarrollaría mecanismos de seguimiento de los resultados de sus acciones para alcanzar esas metas y hacer las correcciones necesarias.

2. *Rasgos de personalidad*. Son “características y respuestas consistentes a situaciones o información” (Spencer y Spencer, 1993, p. 10). Por ejemplo, “no perder el control en la solución de problemas bajo presión” es una competencia, en el nivel de rasgos de personalidad, característica de gerentes exitosos.

3. *Auto concepto*. Está constituido por las actitudes, los valores y la auto imagen de una persona. Por ejemplo, la creencia de una persona en que ella podrá ser eficaz en casi todas las situaciones, es parte de su auto concepto, o concepto de sí misma. Los valores personales son motivos respondientes o reactivos que permiten prever lo que ella hará en el futuro inmediato. Así, una persona que valora el “ser líder” estará más propensa a exhibir comportamientos de liderazgo si le fuera encargada una tarea considerada un “test de habilidad de liderazgo”. Por otro lado, personas a las cuales no les gusta, intrínsecamente, o no piensan, espontáneamente, cómo influir o persuadir a los demás, en cuanto a motivación pueden llegar a una posición de liderazgo, pero entonces fallarán.

4. *Conocimiento*. Puede ser definido como la información de la persona, a un nivel satisfactorio, sobre un área específica como, por ejemplo, el conocimiento de un gerente financiero sobre matemática financiera. Para Spencer, el conocimiento es una competencia compleja, pues los tests de conocimiento suelen fallar en predecir el desempeño en el trabajo, porque fallan en la evaluación del conocimiento y de las habilidades que las personas emplearán en situaciones reales. Esos tests fallarían por dos razones:

- 1) Tienen a medir la capacidad de memorización, la cual es menos importante que la habilidad de encontrar información;
- 2) Los tests de conocimiento tienden a ser *respondientes* al medir la capacidad de escoger, entre varias alternativas, la respuesta correcta, pero no si la persona es capaz de actuar según su conocimiento. Es muy distinto conocer técnicas de negociación a tener la habilidad de saber cuáles usar en una situación de conflicto y argumentar persuasivamente.

5. *Habilidad*. Es la capacidad para desempeñar una determinada tarea física o mental como, por ejemplo, la habilidad de un dentista de empastar un diente sin dañar el nervio.

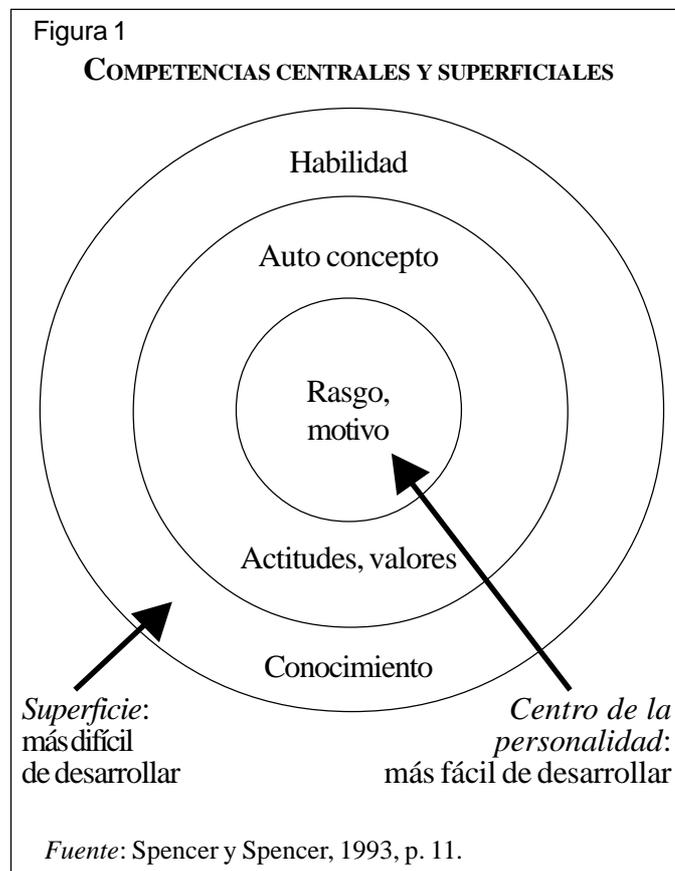
Las competencias serían clasificables, por lo tanto, en niveles que partirían de puntos más ocultos de la personalidad hacia puntos más perceptibles, según ilustra la Figura 1.

Desde el punto de vista práctico, Spencer y Spencer (1993) afirman que las competencias, en el nivel de conocimiento y habilidades, son más fáciles de desarrollar, mientras que las competencias en un nivel más profundo, de motivos y rasgos de personalidad, son más difíciles de medir y desarrollar.

### El modelo de McClelland / Cooley

Un examen de la literatura disponible nos muestra que existen varios modelos de competencias para emprendedores (Adam y Chell, 1993; Baum, 1994, *apud* Man y Lau, 2000; Candler y Hanks, 1994; Dolabella, 1999; Durkan *et al.*, 1993; Gasse, 1997; Hunt, 1998; Lau *et al.*, 1999; Mitton, 1989; Snell y Lau, 1994).

En este artículo, presentaremos el modelo desarrollado por David McClelland y Lawrence Cooley, y uti-



lizado actualmente en programas de capacitación empresarial de organismos como UNCTAD<sup>4</sup> y SEBRAE, entre otros.

Según Cooley (1990), una de las críticas de diversos investigadores a algunos estudios realizados sobre características de los emprendedores, es la falta de muestras que permitan un análisis intercultural e interracial. En 1983, la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID) financió un estudio intercultural para identificar “características emprendedoras personales”, o sea, competencias capaces de prever la creación y éxito de negocios en diferentes culturas.

Utilizando la herramienta “Entrevista de Eventos del Comportamiento”, la cual fue desarrollada a partir de la técnica de incidentes críticos de Flanagan (1973), fue escogida una muestra de emprendedores exitosos y menos exitosos en tres países en desarrollo (Ecuador, en América Latina; Malawi, en África, y la India, en Asia). Las muestras fueron formadas a partir de las indicaciones de varias fuentes de información, incluidos bancos, cámaras de comercio, ministerios de industria y comercio, organizaciones comerciales y otras entidades por el estilo, de cada país.

Los investigadores<sup>5</sup> entrevistaron a 12 emprendedores con “desempeño superior” y 12 con “desempeño mediano” en las áreas de industria, comercio y servicios (72 de cada país y 216 en total). Cada emprendedor debía ser propietario o socio en el negocio, involucrado directamente en su fundación, y haberse mantenido durante los últimos 3 años. A partir del análisis de las entrevistas, fue desarrollado un modelo de competencias para emprendedores, posteriormente revisado por Cooley (1990), el cual es presentado junto con sus “indicadores del comportamiento”:<sup>6</sup>

#### Competencia 1: búsqueda de oportunidades

- Actúa para expandir el negocio a nuevas áreas, productos o servicios.
- Aprovecha oportunidades fuera de lo común para empezar un negocio, obtener financiación, equipos, terrenos, local de trabajo o asistencia.

#### Competencia 2: iniciativa

- Hace las cosas antes de que se lo pidan o antes de ser obligado por las circunstancias.

#### Competencia 3: persistencia

- Actúa frente a un obstáculo.
- Actúa repetidamente o cambia de estrategia para enfrentar un reto o superar un obstáculo.
- Hace un sacrificio personal o realiza un esfuerzo extraordinario para completar una tarea.

#### Competencia 4: cumplimiento

- Hace un sacrificio personal o realiza un esfuerzo extraordinario para completar una tarea.
- Colabora con los empleados o, si es necesario, se coloca en el lugar de ellos para terminar un trabajo.
- Se esmera en mantener a los clientes satisfechos y coloca, en primer lugar, la buena intención a largo plazo, por encima del beneficio a corto plazo.

#### Competencia 5: exigencia de calidad y eficiencia

- Descubre formas de hacer las cosas mejor, más baratas o más rápido.
- Se comporta de forma que lo que hace satisface o excede patrones de excelencia.
- Desarrolla o utiliza procedimientos para garantizar que el trabajo se concluya a tiempo o responda a patrones de calidad combinados previamente.

#### Competencia 6: correr riesgos calculados

- Evalúa alternativas y calcula riesgos deliberadamente.
- Trabaja para reducir riesgos o controlar resultados.
- Se pone en situaciones que implican retos o riesgos moderados.

#### Competencia 7: establecimiento de metas

- Establece metas y objetivos que representan un reto y que tienen un significado personal.
- Define objetivos a largo plazo, claros y específicos.
- Establece metas a corto plazo.

#### Competencia 8: establecimiento de metas

- Se dedica personalmente a la obtención de informaciones de clientes, proveedores y competidores.
- Investiga personalmente cómo fabricar un producto o suministrar un servicio.
- Consulta especialistas para obtener asesoría técnica o comercial.

#### Competencia 9: planificación

- Planifica y divide tareas de gran porte en tareas menores con plazos definidos.

#### Competencia 10: seguimiento

- Constantemente revisa sus planes, considerando los resultados obtenidos y los cambios circunstanciales.
- Mantiene registros financieros y los utiliza para adoptar decisiones.

#### Competencia 11: persuasión

- Emplea estrategias deliberadas para influir o persuadir.

#### Competencia 12: desarrollo y utilización de redes de contactos

- Emplea personas clave como agentes para conseguir sus propios objetivos.
- Trabaja para desarrollar y mantener relaciones comerciales.

### Competencia 13: independencia

- Busca autonomía en relación con las normas y el control de otros.

### Competencia 14: autoconfianza

- Mantiene su punto de vista, incluso frente a la oposición de otros o a resultados inicialmente no estimulantes.
- Expresa confianza en su propia capacidad para completar una tarea difícil o para enfrentar un reto.

## 4. Competencias para emprendedores y desempeño empresarial

Si, conceptualmente, las competencias representan acciones relacionadas con un desempeño “superior” en la gestión de negocios, son pertinentes dos preguntas: ¿es posible instalar o incrementar la intensidad de las competencias en un individuo mediante un programa de capacitación? y ¿cuál es el impacto de un programa de capacitación basado en competencias emprendedoras sobre los negocios?

Para contestar a esas dos preguntas vamos a examinar el programa de capacitación desarrollado por Cooley<sup>7</sup> y los resultados obtenidos con empresarios brasileños.

Lopes (1999) examinó el impacto del Seminario EMPRETEC<sup>8</sup> sobre 64 emprendedores de la ciudad de São Paulo. Su método empleó la “Entrevista de eventos del comportamiento” para medir la intensidad de las competencias en los individuos antes del taller y seis meses después. Los resultados obtenidos son presentados en la Tabla 1.

Según Lopes, teniendo en cuenta los desvíos patrón, se puede afirmar que, en el caso de las competencias “Búsqueda de oportunidades e iniciativa”, “Cumplimiento” e “Independencia y autoconfianza”, no hubo alteración de las medias. Para la autora, “en todas las otras, y también en la puntuación total, hubo aumento de las medias de las competencias en el período posterior a la capacitación (...) lo que es indicativo del desarrollo y fortalecimiento de las competencias, lo cual sugiere el efecto positivo de la capacitación” (1999, p.207).

Otro estudio, realizado por SEBRAE (2002), señaló que el fortalecimiento de las competencias lo-

grado por el Seminario EMPRETEC puede ser correlacionado con un desempeño superior de los empresarios capacitados, en relación con el desempeño promedio de las empresas de los empresarios no capacitados, durante igual período en Brasil. Los datos del estudio que apuntan en ese sentido son:

- La productividad del trabajo de las empresas de los emprendedores capacitados fue de R\$ 42 mil,<sup>9</sup> mientras que la productividad media de la economía brasileña fue de R\$ 17 mil.
- 71% de las empresas presentaron crecimiento en sus ventas.
- 62% de las empresas aumentaron en un promedio de 48% el número de empleados.
- 58% de las empresas registraron un aumento de los salarios de sus empleados.

El estudio concluye que, sin dejar de considerar las posibles influencias de factores externos, “los participantes del EMPRETEC tuvieron un desempeño significativamente superior en los indicadores económico-financieros después de la capacitación” (p. 33).

## 5. Conclusiones, críticas y sugerencias

El concepto de competencia formulado por McClelland en 1973 tuvo sus orígenes teóricos casi 40 años antes, en los estudios de Murray sobre la motivación humana. Los trabajos desarrollados por Flanagan, White y Rotter tuvieron también importancia para la construcción de la base teórica del concepto de com-

Tabla 1

### MEDIAS Y DESVÍOS PATRÓN DE LAS COMPETENCIAS ANTES Y DESPUÉS DEL EMPRETEC

Competencia*	Antes		Después	
	Media	Desvío patrón	Media	Desvío patrón
Búsqueda de oportunidades e iniciativa	2,4	0,13	2,1	0,13
Persistencia	2,7	0,13	3,5	0,14
Cumplimiento	2,2	0,12	2,0	0,14
Exigencia de calidad y eficiencia	1,6	0,11	2,2	0,12
Riesgos calculados	2,7	0,13	3,0	0,13
Establecimiento de metas	1,3	0,11	3,3	0,12
Búsqueda de informaciones	2,4	0,12	3,1	0,14
Planificación y monitoreo	1,2	0,11	2,3	0,14
Persuasión y red de contactos	2,5	0,12	3,2	0,13
Independencia y autoconfianza	3,3	0,14	3,4	0,13
Puntuación total	22,4	0,36	28,1	0,80

Fuente: Lopes, 1999, p. 207.

\* Algunas de las competencias fueron agrupadas para facilitar su memorización por parte de los alumnos.

petencia y para el desarrollo de métodos para construir modelos de competencias.

En el caso específico de los emprendedores, uno de los estudios pioneros fue realizado por McClelland en la década de 1980. Su trabajo fue revisado posteriormente por Cooley, con el objetivo de desarrollar un programa de capacitación basado en competencias para empresarios de micro y pequeñas empresas, empleado actualmente por UNCTAD en varios países.

Pese a haber pocos estudios sobre el impacto del programa de capacitación por competencias utilizado por UNCTAD, los resultados, aparentemente, indican la eficacia del modelo de competencias de McClelland / Cooley y del método de capacitación empleado para instalarlas o reforzarlas en emprendedores.

Sin embargo, algunas cuestiones pueden ser atendidas como sugerencias para estudios futuros en este campo. La primera se refiere a la actualización del modelo de competencias presentado: ¿son todavía válidas las competencias identificadas en la década de 1980? Han ocurrido diversos cambios tecnológicos y

económicos desde entonces, lo que permite sugerir la hipótesis de que nuevas competencias pueden haber surgido.

La segunda cuestión se refiere a las especificidades de cada país. Los estudios desarrollados por McClelland (1987) y Cooley (1990) apuntaron la existencia de algunas competencias específicas para algunos países, como el caso de “Preocupación con la imagen de los productos o servicios” (Ecuador) o “Formación de capital” (Malawi), lo que nos lleva a formular una segunda hipótesis según la cual, además de las competencias “genéricas”, existen competencias específicas para cada país.

Estas dos hipótesis abren espacio para estudios en el contexto cubano, dadas las especificidades políticas, económicas y socioculturales del país. Estudios sobre las competencias de los emprendedores/directivos de empresas son la base para el desarrollo de nuevos programas de capacitación del comportamiento que puedan auxiliar en el mejoramiento del desempeño de las empresas cubanas.

## REFERENCIAS

- Adam, E. y E. Chell. "The Successful International Entrepreneur: a Profile." Belfast, 23 European Small Business Seminar, 1993.
- Baum, J. R. "The relationship of Traits, Competencies, Motivation, Strategy and Structure to Venture Growth." Tesis (doctorado), Universidad de Maryland, 1994.
- Chandler, G. N. y S. H. Hanks. "Founder Competence, the Environment, and Venture Performance." *Entrepreneurship Theory and Practice*, 18 (3): 77-89, 1994.
- Cooley, L. "Entrepreneurship Training and the Strengthening of Entrepreneurial Performance. Final Report. Contract No. DAN-5314-C-003074-00." Washington, USAID, 1990.
- Dolabela, F. *Oficina do empreendedor: A metodologia de ensino que ajuda a transformar conhecimento em riqueza*. 1ª ed. São Paulo, Cultura Editores Associados, 1999.
- Durkan, P.; R. Harrison; P. Lindsay y E. Thompson. "Competence and Executive Education and Development in an SME Environment." *Irish Business and Administrative Research*, 14 (1): 65-80, 1993.
- Flanagan, J. C. "A técnica do incidente crítico." *Arquivos brasileiros da Psicologia Aplicada*, abril / junho, p. 99-141, 1973.
- Gasse, Y. "Entrepreneurial-Managerial Competencies and Practices of Growing SMEs – Summary of Results from an Empirical Study (preliminary)." Centre for Entrepreneurship and SME and Entrepreneurial. Laval, Québec, 1997.
- Gibb, A. y J. Ritchie. "Influences on Entrepreneurship: A Study over Time." Small Business Policy and Research Seminar, Polytechnic of Central London, November 20-21, 1981.
- Hunt, J. M. "Toward the Development of a Competency Model of Family Firm Leadership." Artículo presentado en la 12th Annual National Conference, United States Association for Small Business and Entrepreneurship. Clearwater, Florida, January 15-18, 1998.
- Lau, T.; K. F. Chan y T. W. Man. "Entrepreneurial and Managerial Competencies: Small Business Owner-Managers in Hong Kong." En: Fosh, P.; W. Chow; A. Chan; E. Snape y R. Westwood (Eds.). Hong Kong Management and Labour: Change and Continuity. Advances in Asia Pacific Business 9. Londres, 1999.
- Lopes, R. M. A. "Avaliação de resultados de um programa de treinamento comportamental para empreendedores-EMPRETEC. 1999." Tesis (Máster en psicología). Instituto de psicología, USP, São Paulo.
- Man, T. W. Y. y T. Lau. "Entrepreneurial Competencies of SME Owner/Managers Hong Kong Services Sector: a Qualitative Analysis." *Journal of Enterprising Culture*, 8(3), 235-254, 2000.
- McClelland, D. C. "Business Drive and National Achievement." *Harvard Business Review*, 40:4, p. 99-112, 1962.
- \_\_\_\_\_. *The Achieving Society*. New York, Free Press, 1967.
- \_\_\_\_\_. y D. G. WINTER. *Cómo se motiva el éxito económico*. México, Centro Regional de Ayuda Técnica de la Agencia para el Desarrollo Internacional, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Assessing human motivation*. New York, General Learning Press, 1971.
- \_\_\_\_\_. "Testing for competence rather than for intelligence." *American Psychologist*, 28, 1-14, 1973.
- \_\_\_\_\_. *Power: the inner experience*. New York, Irvington Publishers Inc., 1975.
- \_\_\_\_\_. y D. H. Burnham. "Power is the great motivator." *Harvard Business Review*, March - April, p. 100-110, 1976.
- \_\_\_\_\_. et al. "The identification and assessment of competencies and other personal characteristics of entrepreneurs in developing countries. Final Report. Contract DAN-5314-C-00-3065-00." Washington, USAID, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Human Motivation*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Miner, J. B. "Evidence for the Existence of a Set of Personality Types, Defined by Psychological Tests, that Predict Entrepreneurial Success." In: *Frontiers of Entrepreneur Research*. Babson College, 1996 Edition. Sitio en Internet: [www.babson.edu/entrep/fer/papers96/miner/](http://www.babson.edu/entrep/fer/papers96/miner/)
- Mitton, D. G. "The Complete Entrepreneur." *Entrepreneurship Theory and Practice*, 13(3): 9-19, 1989.
- Pareek, U. y V. T. Rao. *First Handbook of Psychological and Social Instruments*. 2nd Ed. New Delhi, Ashok Kumar Mittal, 1992.
- Roberts, E. B. *Entrepreneurs in High Technology. Lessons from MIT and Beyond*. New York, Oxford University Press, 1991.
- Rotter, J. B. "Generalized Expectancies for Internal Versus External Control of Reinforcement." *Psychological Monographs*, 1966.

- Rotter, J. B. "External Control and Internal Control." *Psychology Today*, p. 37-42 e 58-59, June, 1971.
- SEBRAE. *Avaliação do Programa EMPRETEC no Brasil*. Brasília, SEBRAE, 2002.
- Snell, R. y A. Lau. "Exploring Local Competences Salient for Expanding Small Businesses." *Journal of Management Development*, 13(4): 4-15, 1994.
- Spencer Jr., L. M. y S. M. SPENCER. *Competence at Work: models for superior performance*. New York, John Wiley and Sons, 1993.
- Waine, H. A. e I. A. Rubin. "Motivation of Research and Development Entrepreneurs: Determinants of Company Success." *Journal of Applied Psychology*, vol. 53, 3, p. 178-184, 1969.
- Winter, D. G. *The Power Motive*. New York, The Free Press, 1973.
- White, R. W. "Motivation reconsidered: the concept of competence." *Psychological Review*, vol. 66, p. 297-333, 1959.
- 3 McClelland, en Spencer y Spencer (1993). *Comportamiento respondiente*: respuestas producidas u originadas a partir de estímulos ambientales específicos. Por ejemplo: comportamiento reflejo observado cuando se golpea en la rodilla y la pierna se mueve. *Comportamiento operante*: comportamiento emitido espontánea o voluntariamente que actúa sobre el ambiente para cambiarlo. El autor emplea el término *operant thoughts*, que entendemos como pensamientos (aspecto interior), dirigidos a la modificación o control del ambiente.
- 4 United Nations Conference on Trade and Development.
- 5 El trabajo fue coordinado por McClelland (1987).
- 6 Debe entenderse por "indicadores del comportamiento" aquellos que indican la presencia de una competencia en un individuo, o aquellos comportamientos cuya práctica lleva al desarrollo de la competencia.
- 7 Conocido como "Taller para Fundadores de Empresas del Programa EMPRETEC", empleado por UNCTAD.
- 8 Denominación dada al programa desarrollado por Cooley en Brasil.
- 9 El *reis* es la moneda brasileña y equivale, aproximadamente, a 0,46 dólares estadounidenses. R\$42 000 equivalen, aproximadamente, a USD 19.500,00.

## NOTAS

- 1 O defensa del fracaso.
- 2 Ese comentario fue hecho por McClelland en el Capítulo 1 de Spencer y Spencer (1993).



# 10 NADA NOS DETENDRÁ

---

## Fidel Castro Ruz

Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en el acto por el Día Internacional de los Trabajadores, Plaza de la Revolución, primero de mayo de 2006, "Año de la Revolución Energética en Cuba". Versiones taquigráficas del Consejo de Estado (Información Económica Seleccionada).

La economía cubana superó en el primer trimestre del 2006 el crecimiento del 11,8% alcanzado en el 2005, y su ritmo actual —escúchese bien— avanza a más del 12,5% (Aplausos). Yo sé que los porcentajes a veces pueden caer pesados y se usa y abusa de ellos, algunos dicen: “¿Pero hay tanto por ciento de crecimiento, y dónde está?” Si usted está construyendo las naves para producir huevo y pollo y desarrollando las crías pertinentes, usted está creciendo pero no está repartiendo huevos —aunque huevos se están repartiendo ya—, ¿comprenden? Si usted construye silos de almacenaje de alta tecnología para conservar los granos, usted está invirtiendo; si usted está comprando decenas y decenas de locomotoras y reconstruyendo miles de vagones de ferrocarril, o adquiriendo por decenas de miles camiones y motores, y lo va reconstruyendo todo, o luchando por un grandioso plan de construcción de viviendas después que el huracán arrasó más de 50 000, y no sólo arrasó, hay que sumar las arrasadas y las afectadas, a las que hubo que ponerles techos y otras muchas cosas, usted no está viendo todavía las casas terminadas o tal vez no pase nunca por el lugar del desastre. Cuando el autobús está en el Atlántico no está prestando servicio todavía, y cuando llega, lo prueba y empieza a resolver necesidades urgentes del país no está cargando todavía pasajeros habituales; y cuando empieza a utilizarlo tiene que de verdad analizar primero cada una de las líneas en que van a ser empleados, aunque esos equipos no se utilizan sólo en líneas de transporte, el país tiene la necesidad y el deber de racionalizar el máximo posible cada ruta y su comportamiento, sus costos, etcétera, etcétera.

Por eso cuando se habla de crecer no se está viendo ahora; pero ahora se pueden ver algunas cosillas, ustedes lo saben y lo sabemos todos, y son cosillas en número creciente y en cifras nunca vistas antes, y no por lujo, no por un simple deseo de que viva mejor la población, que es nuestro más inmenso deseo, y que viva mejor en todos los sentidos, y que, además, no seamos egoístas, sino a la vez capaces de apoyar a otros pueblos, porque la humanidad es una. De eso hablé hace poco, el 29.

Advierto esto porque necesitamos aprender muchas cosas todos nosotros, ustedes y nosotros; ustedes, como es lógico, muchos con una gran preparación, puesto que ya hay más de medio millón de ciudadanos de este país estudiando en los niveles superiores, y nosotros también, que no tuvimos tales privilegios, un poco más o un poco menos, algunos de nosotros por ser privilegiados. Tenemos todos, la obligación de meditar mucho y aprender constantemente, a partir de las lecciones de la historia y aprender hasta el último aliento. Nadie se gradúa en el quinto o sexto año de la carrera, y cada vez menos en nuestra patria se graduarán en el quinto o sexto año de la carrera, ni cuando tengan una especialidad o tengan una maestría o tengan un doctorado en ciencia, quien logre tenerlo, y no serán todos, ya que hay muchas actividades que realizar en la sociedad. No serán todos, pero serán cada vez más, y ninguno de ellos dejará de estudiar nunca.

El ritmo actual de avance de nuestra economía va ya por encima del 12,5%.

Tal desempeño se fundamenta en el rápido desarrollo de los servicios de alto valor agregado que se vienen prestando por el país.

Crecieron las construcciones un 15,8%, el transporte 4,8% —crecerá mucho más, a un ritmo mucho mayor—, las comunicaciones al 12,9% y el comercio al 30,8%, influenciado por las ventas de efectos electrodomésticos realizadas en el período.

Las industrias en su conjunto se mantuvieron a niveles similares a los del mismo período del 2005, crecieron en 7 ramas, a saber: construcción de maquinaria no eléctrica, 11,4%; electrotécnica y electrónica, 50,5%; productos metálicos, 15,8%; confecciones, 14%; materiales de la construcción, 13%; industria pesquera, 11%; y química 7,9%.

Hasta el 30 de abril se produce un estimado de 1 100 000 toneladas de azúcar crudo base 96°. El esfuerzo realizado desde mediados de febrero se está sintiendo y nos aproximamos a los objetivos planteados, en un momento en que, realmente, tiene un buen precio el azúcar en el mercado mundial. Se ha hecho un esfuerzo digno de reconocerse y si se toman en cuenta distintos factores previos que demandaron un enorme esfuerzo para recuperar el atraso, esfuerzo que se aplicó para alcanzar los sorprendentes resultados de que, habiendo logrado menos de 200 000 toneladas el Día de los Enamorados, 14 de febrero, hoy alcanzaba ya 1 100 000 toneladas, casi el 80% de la meta, y quedan todavía algunas semanas de zafra, aunque van disminuyendo los centrales en molida, y se incrementan las lluvias y los calores, lo cual reduce el porcentaje de rendimiento, no quedaremos lejos del volumen propuesto en este año decisivo.

Podemos afirmar que nos sentimos satisfechos del esfuerzo que han realizado los obreros agrícolas y los obreros industriales de la rama del azúcar (Aplausos), y están sembrando y trabajando intensamente para una mayor producción en el 2007, ya que incluso el año próximo los precios futuros estarán altos.

Debo decirles, compañeras y compañeros, que este esfuerzo de que les hablo significa para el país más de 200 millones de dólares adicionales a los que se habrían obtenido al paso que llevábamos a mediados de febrero.

Entre las producciones que crecen se destacan también: alambres (hasta 1 kv), 14,1%; estructuras de acero, 44,9%; jabón de lavar, 20,1%; medicamentos, 35,7%; papel, dos veces; bloques de hormigón, 33,6%; tejas de asbesto cemento, 69,3%; tejidos, 14,9%; ropa exterior, 58,1%; huevos, 22,7%; tejas metálicas acanaladas, nueve veces —no olvidar que pasó un ciclón hace algunos meses—; ollas de presión, nueve veces; fertili-

zantes, 1,3 veces; neumáticos recapados, 50,7%; carne porcina en pie, 21,7%; leche de vaca, 15,2%.

La producción equivalente de crudo nacional y gas alcanza alrededor de 1 244 000 toneladas en el cuatrimestre, cuatro veces lo que se obtenía al iniciarse el período especial.

Se trabaja intensamente para concluir, en el presente año, 36 nuevos pozos, además de otros pozos someros en los intervalos de montajes o paradas de los pozos exploratorios. En la actualidad, se trabaja en 11 pozos exploratorios y dos de desarrollo —muy importantes los pozos exploratorios, son los que indican lo que hay y lo que debe hacerse inmediatamente después—, estando en etapa de evaluación o puesta en explotación cinco de estos nuevos pozos.

El consumo de portadores energéticos derivados del petróleo, incluyendo la energía eléctrica expresada en combustible equivalente para su generación, se estima alcance los 2 716 000 toneladas, que representa una reducción del 3,7% contra el consumo real hasta abril de 2005, representando una diferencia física de unas 105 000 toneladas, debido fundamentalmente a la disminución del combustible para generar electricidad (45 000 toneladas) y la disminución de queroseno y gas líquido (44 000 toneladas); se trata de combustible de uso doméstico por la población.

También disminuye el consumo de diesel en 7 000 toneladas métricas y el de gasolina en 1 000 toneladas métricas hasta marzo, a pesar del crecimiento económico logrado: más ladrillo, más bloque, más cemento, más cabilla; todo eso hay que transportarlo, no olvidarse. La intensidad energética del Producto Interno Bruto en el primer trimestre (excluyendo la población), se redujo considerablemente, en algo más del 15%.

La energía eléctrica facturada en el cuatrimestre se estima alcance unos 3 656 millones de kilowatts/hora, cifra muy similar a la lograda en el mismo período del 2005. Pero, ¿con cuántos equipos electroenergéticos? Esa es una pregunta, porque puede dar la medida de la cantidad realmente considerable de más de un millón de kilowatts/hora —yo diría que bastante más de un millón de kilowatts/hora— ahorrado; es decir, lo que se estaría gastando sin el ahorro, en la hora de la máxima demanda, que conocemos por hora pico.

En el sector residencial el consumo promedio mensual por núcleo se ha reducido de 130 kilowatts/hora a 126,8 kilowatts/hora. ¿Qué les parece? Y hay muchas cosas por hacer que rebajan bastante el consumo eléctrico en el país. Ahorran, hay incrementos por un lado y

ahorros por otro. Todas esas fábricas de que hablo y todas esas producciones y crecimientos consumen energía y consumen, sobre todo, electricidad. El número de nuevos consumidores se incrementa en 43 000 aproximadamente. No sólo crece la economía; crecen los consumidores.

Para satisfacer el consumo de energía eléctrica del sistema electroenergético nacional, se estima generar unos 4 660 millones de kilowatts/hora, creciendo sólo un 0,3% contra igual período del año anterior. Hasta abril se incrementa la generación con gas natural en ENER GAS un 5%... Una de esas plantas, de las más económicas, que ha estado dando su dolorcito de cabeza hace unos días, unos vientos fuertecitos que obstaculizaron los suministros, el gas ese que acompaña; rara vez ocurre eso, y esperamos que las medidas tomadas superen esa situación lo más rápidamente posible. ¿Están funcionando hoy? (Yadira le dice algo.)

¿Cuántas horas se paró el segundo día? (Yadira le responde que 10 horas.) Diez horas. ¿Y el primero? (Le dice que tres horas el primer día.) Yadira, adviértelas a esas plantas que no hagan esa gracia, ¿sabes? Son 200 000 kilowatts, y producen la electricidad más segura y más económica; la energía del Sol es más barata, aunque no fácilmente alcanzable. En las escuelas tenemos miles de paneles solares, y en las salas de video que están en las montañas hay también miles de paneles.

La generación se incrementó un 5%, y los grupos electrógenos diesel generaron, en los primeros meses de 2006, un 4,5% del total de la generación, por lo que la generación térmica con fuel y crudo se reduce un 5%. Les advierto que se reducirá bastante más este mismo año, y las cifras se pueden valorar en cientos de millones de dólares de ahorro en el gasto que generan las plantas termoeléctricas.

La reducción de las 45 000 toneladas de fuel más crudo antes señalada en la generación de electricidad viene dada por el incremento en la eficiencia tanto en la generación de plantas térmicas como por reducciones en los insumos, que pasan de 7,57% a 6,91% en el primer trimestre de 2005 comparado con el 2006 —es decir, 7,5%; 6,1% de ahorro en las plantas, son ahorros de insumo; no es poco—, y las pérdidas totales de transmisión y distribución —se han podido ver reducciones— que pasan de 17,99% a 15,75% en dichos períodos.

Quiero que sepan que este equipo que amplifica nuestra voz aquí trabaja con electricidad, y la electrici-

dad, venga de donde venga, primero tiene que pasar por la transmisión y después por la red de distribución. La Ciudad de La Habana es campeona olímpica, gasta en eso 17,97% de la electricidad. Es una clara tendencia al ahorro energético que se observa con rigor matemático.

Se desarrolla un programa para la mejora de las redes eléctricas del país, al que se destina un total de 262 millones de dólares, pero es como construir plantas termoeléctricas que no consumen combustible. Ese programa ya se comienza a ejecutar de forma acelerada. Una vez concluido, permitirá incrementar la calidad del servicio y reducir las pérdidas totales por distribución de electricidad a una cifra aproximada, según cálculos, del 11%. Veán, casi del 18% al 11%. El costo es alto, pero reduce considerablemente los gastos, mejora la calidad de la electricidad, que cuando no es la adecuada afecta los equipos electrodomésticos, causando molestias de todo tipo a la población.

Continúa de forma acelerada la instalación de los grupos electrógenos emergentes y los sincronizados al sistema electroenergético nacional, de lo cual se hablará después.

Por otro lado, hasta el 28 de abril, se han entregado a la población: 2 478 300 hornillas eléctricas —ya dije que vamos a ir mejorando esas hornillas, ahora optimizando el mantenimiento, sustituyéndolas de inmediato, si no hay solución rápida a cualquier defecto, cumpliendo la garantía del Estado; pero están ya produciéndose y en vía de ser trasladadas al país unas hornillas más fuertes y otras medidas adicionales se adoptan, que tienen mucho que ver con el ahorro de energía y la calidad de los servicios de apoyo a la población. Todo el mundo tiene un tipo de olla diferente, calderos de toda clase, y es muy importante ajustar la forma y tamaño de los instrumentos, vajijas de cocina, ollas, etcétera, con la fuente de energía. La diferencia del gasto de energía por este concepto puede ser hasta de seis veces.

Continúan las cifras de artículos distribuidos: 3 059 926 ollas arroceras, 2 050 381 ollas reinas, que son eléctricas, 2 401 150 ollas de presión normal —éstas ahorran mucho, ahorran el 70% de la energía, estén colocadas en una cocina eléctrica o estén colocadas en una cocina de queroseno o de GLP (gas líquido procedente del petróleo); les estaba hablando y debí señalarlo, porque las ollas de presión normales no son objetos electrodomésticos, pero tienen el mismo efecto—, 2 314 284 calentadores, 251 676 refrigeradores, 39 187 televisores —y de estos dos artículos no quiero

prometer nada, que se preparen los transportistas y los que distribuyen para hacerle frente al aluvión, y con fines de ahorro de energía, de increíbles ahorros de energía. La inmensa mayoría de los refrigeradores existentes en el país gasta de cuatro a cinco veces lo que gasta uno de estos refrigeradores en 24 horas y algunos más, incluso después de haber puesto millones de juntas. Es al final, cuando sabremos de verdad con todos los datos en la mano lo que significa el ahorro y lo que falta. Casi todo lo que se distribuya de ahora en adelante son fundamentalmente equipos de gran capacidad de ahorro de energía, de ahorro de electricidad, que multiplicará un número de veces determinados recursos en divisas convertibles que hoy necesitamos para muchas otras cosas y para seguir invirtiendo y mejorando, en la medida de lo posible, los consumos de la población; pero sólo por esta vía de los electrodomésticos el país se liberará de esa cosa que aterrorizaba tanto, como era el queroseno y sus desvíos, que todos ustedes, menos los invitados, conocen bien— y 967 056 ventiladores. Ustedes saben también cuántos se fabricaban con los motores de las secadoras de las Aurika que vinieron a este país por millones y que son devoradoras de electricidad, casi un millón han sido sustituidos. Además, hasta la fecha se habían entregado ya 9 118 250 puntos de luz ahorradores. Ustedes saben bien cuál es y todavía hay algunos por ahí, no durarán mucho tiempo aquellos que deben ser sustituidos por una mejor luz y mucho más económica; digo puntos de luz, porque pueden ser bombillos, pueden ser lamparitas de luz fría, etcétera, se les ha puesto ese nombre.

A lo anterior se añaden más de 4 400 000 juntas de refrigeradores, alrededor de 650 000 termostatos y 7 millones de juntas de cafeteras entregadas con anterioridad. Todo esto ha venido ahorrando y, aun así, aquellos antidiluvianos refrigeradores gastan lo que les dije.

Estoy hablando de la economía, no de la revolución energética; aunque como parte de los desarrollos y de los gastos de la economía están algunos datos que me pareció mejor incluir aquí, relacionados con el ahorro de energía.

El programa inversionista que se lleva a cabo en la industria farmacéutica desde hace tres años, con un alcance de 120 millones de dólares, marcha a un excelente ritmo —recuerden los tiempos aquellos y las cosas que andaban mal, una parte de las cuales todavía están por resolver; pero también es agradable ver cómo vamos venciendo obstáculos y se fortalece el espíritu de

seguir luchando contra ellos-, de los cuales se han ejecutado unos 52 (16 en el 2004, 22 en el 2005 y 14 en el primer trimestre de 2006) —éste va a ser mucho mayor-, ha permitido un incremento de las capacidades en las formas farmacéuticas más comprometidas: tabletas, ampulas, almohadillas sanitarias, bulbos y cápsulas cefalosporánicas, polvos en suspensión, productos dentales, líquidos orales y tópicos, cremas, frascos plásticos, entre otros, y un importante mejoramiento de las buenas prácticas de fabricación, lo que significa mayor seguridad y eficacia de los medicamentos.

Se han ejecutado, desde el 2004 hasta la fecha, inversiones que han permitido ampliar las capacidades hasta 10 000 millones de tabletas al mes y 78 millones de ampulas al año, duplicar la capacidad de polvos en suspensiones, e incrementar la capacidad de bulbos de 27 a 32 millones anuales. Es lo hecho y ahora creciendo a mayor ritmo.

Desde mediados del 2005, se comenzó un plan para incrementar el consumo de huevos a 10 unidades mensuales por consumidor en todo el país. Al cierre de abril ya está extendido a 148 municipios y al final del semestre se extenderá a los 169 municipios de Cuba.

El país se propuso un plan para incrementar la carne de cerdo a 80 000 toneladas en pie el año 2006 —el año anterior el máximo a que se había llegado era a 60 000 toneladas, y el plan era de 80 000 para el 2006—, posteriormente se incrementó la proyección hasta 100 000 toneladas este año. Aparte de la necesidad de incrementar los alimentos, están los riesgos de epidemias como la de la gripe aviar, que podrían darles un fuerte golpe a otras producciones como las de huevos y de carne, por ejemplo, de origen avícola; esas son cosas que hay que prever, no esperar a que venga una de esas catástrofes que hoy amenazan bastante al mundo, y cada vez más, porque las comunicaciones se han multiplicado desde todos los rincones del planeta a otros distantes. Antes podría tardar una enfermedad cuatro o cinco años en llegar, los anticuerpos se desarrollaban también; hoy llegan los virus y muchas veces no hay anticuerpos, no existió el tiempo histórico tradicional para que se produjera esa resistencia biológica. Para el 2007, está proyectada una producción de carne de cerdo de 120 000 toneladas, el doble de lo que se produjo en el 2005. Aunque se han presentado algunas dificultades por llegada tardía de los piensos importados, algo que no debe ocurrir, y pienso que sea el menor problema, porque he estado preguntando en la industria alimenticia y en otros lugares a qué se debía eso,

que incluye también las dificultades en el transporte por tierra. Ya en el primer trimestre se alcanzó la cifra de casi 15 000 toneladas. El programa del año exige un ritmo más alto.

Se ha continuado con la reparación de naves para dicha producción, que alcanzó hasta la fecha a 255 unidades. No se reducirá el programa planteado y se luchará por las 100 000 toneladas en el 2006.

El objetivo de producir unas 60 700 toneladas de arroz en el 2006 marcha sin dificultades, en el primer trimestre se produjeron 20 100 toneladas. Esta es una producción que se disminuyó en las grandes áreas de siembra por la sequía, los ciclones y los altos costos del combustible, de modo que si se aplica el máximo de racionalidad hay producciones en las que hoy no es económico ni es razonable invertir, aunque se mantienen en todo lo que resulte económico y posible. Hay otras cosas mucho más económicas, y ningún país puede aspirar a la autarquía plena; el menos autárquico del mundo es el más rico del mundo, Estados Unidos, y las importaciones que realiza, una parte importante la paga con papeles que imprime —de esto hablé ya, y no quiero extenderme.

El programa de producción de yogur de soya marcha según lo previsto, la primera etapa de ampliación de las capacidades hasta alcanzar un millón de litros diarios se terminó a fines del 2005, ya veníamos suministrándolo a casi medio millón de estudiantes de nivel secundario que meriendan hoy en la escuela, trabajadores, profesores de esos centros, etcétera; ya venían repartiéndose a la población, aunque limitadamente, en el resto del país. Ya estamos ampliando la elaboración de este producto, que tiene un gran atractivo por el sabor y por sus cualidades nutritivas, y tenemos una provincia experimental, Pinar del Río, no sólo en electricidad.

Está creciendo en esa provincia, día a día vamos incrementando; se han establecido unos depósitos de frío para ese yogur. Se estaban repartiendo hasta hace poco unos 6 millones de litros, actualmente son más de 15 millones diariamente, y espero que en algunas semanas más se alcance en Pinar del Río una distribución equivalente a 40 000 litros diarios, independientemente del escolar, etcétera. No existe un límite, si consumen 50 000; 60 000 o más se le suministrarán. Tiene el mismo precio a que se estaba vendiendo, pero no estaba tan subsidiado; tiene un subsidio equivalente al 20% de su costo de producción y distribución. No era un producto racionado, pero no era abundante; ahora vamos a elevar la producción a un millón y medio de litros dia-

rios en los próximos seis meses, y si hace falta más, produciremos más.

Aquí vieron ustedes que estaba Evo y estaba Hugo, y hablábamos de comprar soya en Bolivia. Un millón y medio de litros de yogur de soya lleva alrededor de 60 000 toneladas de soya, de modo que ese compromiso no nos afecta en nada. Y vamos a consumir más aún de la que le compremos adicionalmente a Bolivia.

En el primer trimestre del 2006, se han producido 47 100 toneladas de yogur de soya con sabor, un 34% superior a igual período del año anterior, a un ritmo de 850 000 litros diarios. Es un dato más exacto. Esto es lo que se está produciendo, hay que contar el envase en que se distribuye, no se puede envasar en una botella, se usa un producto bien ligerito, de tipo plástico, que hay que comprar e incluir en los costos.

En el programa de chocolate con leche (Chocolé) —la primera vez que hablamos de ese producto le llamamos chocolatín, y como el hábito es el hábito, yo sigo llamándolo chocolatín— se produjeron 2 800 toneladas en el primer trimestre y la producción se va desarrollando de acuerdo con la demanda efectiva, para asegurar que no falte el producto y que no haya existencias por encima de lo que se requiere.

En el programa de incremento de pastas alimenticias hubo demoras en el proceso inversionista. No obstante, se lucha para que el montaje de las dos líneas de la fábrica de Santiago concluya en junio 30 —vamos a ver si aunque sea el 26 de julio está terminada, sé que están trabajando con esmero; pero hay un retraso de meses, se tiene que terminar en ese período—, ampliándose la capacidad en dicha fábrica de 6 000 toneladas a 21 000. La nueva línea para la fábrica Vita Nuova, otra fábrica, ya entró al país, y se proyecta montarla igualmente hasta el 30 de junio.

¿Dónde está el Ministro de la Industria Alimenticia? Roca, ¿dónde tú estás? La última fecha mejor, calcula muy bien y ahorra muchísimo (Señalando a Roca), él domina tecnológicamente todos esos equipos, le tengo gran respeto por eso. Tú dices el 30 de junio. ¿Has dejado algunos días de reserva o no? Añádele dos semanas de reserva, hasta tres, pero termínala si puedes antes del 30 de junio. Yo le creo, porque él sabe cómo van las cosas. Oye, ¿y por qué se retrasó? ¿Fueron los embarques? (Le dice que por los embarques.) ¿No fuimos nosotros ni las compras? ¿Quiénes? Los productores de los equipos. Estás exonerado de culpa.

Así que se proyecta montarla hasta el 30 de junio, lo que permitirá una ampliación de la producción

en 10 000 toneladas, para llegar a 24 000 en esa importante fábrica.

Si vamos a tener por un lado 21 000 y 24 000 por el otro, es una capacidad de producción de 45 000 toneladas, la cual más que triplica la que había, de un producto de calidad, porque la calidad de esa pasta depende de la calidad del trigo, y sabemos cuál es el trigo que hace falta, o si no Bonasso nos lo va ayudar a comprar allá en Argentina, es el trigo durum.

En el programa de producción de fideos, se trabaja por el MINAZ en las 13 plantas proyectadas. Esos terrenos hay que definirlos, porque la idea es utilizar aquellos centrales que se pararon para producir distintas cosas: pastas, fideos, bombones, productos de la industria alimenticia; pero no hay que dividir, sino pasar a la industria alimenticia, porque el MINAZ, además del azúcar, tiene agricultura, que significa producir alimentos, vegetales de calidad, por ejemplo, y otras producciones. Al MINAZ le sobraron muchas tierras, y es mejor que esté dividida esa tierra; pero otra cosa es el concepto de producción de alimentos industrializados, no sea que las pastas queden en la industria alimenticia y los fideos y los bombones queden en el MINAZ. El MINAZ no es especialista en bombones, y el Instituto de investigaciones de la industria alimenticia, que ha hecho tantas cosas excelentes, no puede estar ausente de la calidad y del desarrollo de la producción de bombones y otras cosas que corresponden al Ministerio de la Industria Alimenticia.

Ya no era negocio la producción azucarera bajo ningún concepto, estos precios del azúcar son coyunturales, porque se acabaron todos los acuerdos que protegían los precios del azúcar, y lo que hay hoy es un caos en la producción azucarera, como en otras muchas ramas de la economía mundial. Nosotros aprovechamos la coyuntura favorable y el hecho de que el alcohol acompañante de la gasolina alcance un precio tan alto como ésta.

Esos bombones de que hablé requieren de un azúcar muy fina y, por lo tanto, no es la otra, tiene más precio. Así que la industria alimenticia va a necesitar más azúcar de calidad en nuestro país, pero existen mercados en este momento para producciones limitadas de azúcar a precios razonables.

Hay cambio de clima en nuestro país, hay cada vez más sequía y los ciclones son más violentos y más frecuentes. Eso ha influido en el arroz, cuántas veces se ha perdido la cosecha porque se han inundado los campos y se han roto los diques, y cuánta caña se pierde cada

vez que pasa un ciclón por los cañaverales, van esas máquinas y tienen que cortar trozos regados que están en el suelo.

Ya no hay los esclavos ni los analfabetos sin empleo que en el pasado cortaban la caña a mano, en la época de la esclavitud y a principios del pasado siglo, cuando se hicieron las grandes plantaciones cañeras norteamericanas y trajeron inmigrantes del Caribe que vivían peor que los esclavos, nadie se ocupaba de su salud, y les pagaban una verdadera miseria. Es la realidad.

En el programa de producción de fideos, se trabaja por el MINAZ en las 13 plantas proyectadas. Está programado terminar cuatro en abril, siete en mayo y dos en junio.

Se trabaja en la terminación de tres plantas de bombones de chocolate; las cuatro restantes están en diversas fases constructivas, aunque estas siete primeras son unas poquitas de las fábricas que vamos a desarrollar. De muy alta calidad, pero no estará subsidiado el bombón de chocolate. El chocolate sí, cocoa con leche; pero los bombones extrafinos tendrán precios comerciales. Hasta 60 diferentes sabores han sido desarrollados por el Instituto de investigaciones de la industria alimenticia. ¡Tremendo centro de investigaciones! Y van a crear más, con toda seguridad.

La industria para la producción de pastas alimenticias alcanzará una capacidad suficiente para producir hasta 70 000 toneladas en el 2006, garantizando un volumen mucho mayor de suministro.

Se proyectó una primera etapa de 120 silos para almacenar 240 000 toneladas de cereales. Se ha concluido el montaje de 58 unidades y las restantes 62 deberán terminarse entre mayo y junio.

Para la segunda etapa se han proyectado 130 silos, de los cuales 84 están en diferentes etapas constructivas. Al terminar esta etapa, en agosto y septiembre se incrementará la capacidad de almacenaje en otras 246 000 toneladas. Ya se trabaja en la tercera etapa para alcanzar en el 2007 capacidad de almacenaje para otras 500 000 toneladas métricas que se suman a todas las capacidades que hoy existen.

En el programa de cultivos de vegetales protegidos en tierras del Ministerio del Azúcar, han concluido 462 de un plan de 2 800 organopónicos, otros 1 647 están en proceso, y no han comenzado 691, esperamos que lo más rápidamente y tan pronto termine esta zafra, cuyos esfuerzos señalé, se acelere la construcción o la terminación. Es muy importante la producción de los vegetales y sobre todo en estos centros que son costosos

y producen artículos de gran calidad, gran número de especias, estoy seguro de que frijoles y otros muchos productos que van a consumir, podrán condimentarlos mucho mejor. Nos falta cultura sobre eso, a pesar de que los organopónicos nos han enseñado mucho. En huertos intensivos —otra categoría— se han terminado 369, de 376 planificados, y en casas de cultivos se concluyeron las 112 proyectadas; de ellas, 108 ya fueron sembradas.

También el Ministerio de la Agricultura, por cierto, tiene centros de este tipo de cultivo. En el Ministerio de la Agricultura se proyecta construir 666 casas de cultivo, y hasta el 28 de abril hay concluidas sólo 99. Para junio se terminarán las 666 proyectadas.

Continúa el proceso inversionista en la industria de materiales de construcción, iniciado en el 2005, habiéndose aprobado inversiones en el plan 2006 por 41 millones de dólares, lo que posibilitará incrementar un 9% la producción de arena, un 26% la de piedra, un 36% la de bloques y un 44% los elementos de piso.

Hay 27 900 viviendas terminadas hasta abril de 2006. Adicionalmente se prevé terminar en lo que resta del año 82 100 viviendas nuevas para sustituir una parte de las que han sido totalmente destruidas por eventos climatológicos, y se continuarán los planes de terminación de nuevas viviendas.

Es muy importante que el pueblo aprenda a construir, que los núcleos familiares aprendan a construir sus casas, pues aquí todo el mundo sabe usar armas, sabe construir, sabe hacer zafra, ¿comprenden? Es muy importante, porque no hay obreros suficientes para que el Estado construya todas las viviendas que el país requiere (Exclamaciones de: “¡Viva Fidel!”)

Hasta abril se han llevado a cabo alrededor de 60 000 acciones de rehabilitación y conservación de viviendas, otro frente, otra importante tarea, lo que representa un 63% de crecimiento sobre lo alcanzado en igual período del 2005. Adicionalmente, en lo que resta del año se repararán la mayor parte de las 90 000 viviendas afectadas parcialmente por todos los eventos climatológicos reportados. Había algunas casas pendientes de otros ciclones, por eso se suman tantas.

Las condiciones de sequía siguen imperando en nuestra área geográfica. Las lluvias caídas en el período de noviembre/2005 a marzo/2006, alcanzan sólo los 140 mm, es decir, el 54% del promedio histórico de este período.

Las provincias más afectadas por falta de lluvia en ese período son: Holguín, Ciudad de La Habana —aunque aquí se cultiva bastante poco, ¿verdad, Sáez?, no

tienen tierra, y las que tienen las van a ir utilizando—, Guantánamo, La Habana, provincia, y Santiago de Cuba, afectada por la sequía.

Hasta el 2004, para enfrentar los efectos de la sequía, que vienen ya en los últimos años, fue necesario ejecutar inversiones por 183 500 000 pesos y en el año 2005 se invirtieron 58 300 000 pesos, para una ejecución total de 241 800 000 pesos.

Para el presente año se aprobó un plan de inversiones con este objetivo por 144 500 000 pesos, de ellos 54 300 000 en divisas. Actualmente, se trabaja en un grupo de importantes obras en diferentes territorios del país, entre las que se destacan las fábricas de tubos de Ciudad de La Habana, Holguín y el trasvase este-oeste, que se construye en la zona oriental.

Se ha continuado el trabajo en el programa de recuperación del transporte que comenzó el año pasado.

En el transporte ferroviario se prevén inversiones por un monto aproximado en divisas de 157 500 000. Hasta el momento se han reparado 124 vagones de carga por valor de 337 100 pesos convertibles que unido a los reparados el año anterior totalizan 1 824 vagones.

Aquí se dice convertible. En los detallitos esos lo advertí, que teníamos que expresar si era en dólares, pero las compras que hacemos en China las medimos en dólares. Los pesos convertibles valen más que el dólar.

Se han reparado 124 vagones de carga por valor de 337 100 pesos convertibles, que unidos a los reparados el año anterior totalizan 1 824 vagones. Esto es en apenas un año. El especial esfuerzo comenzó a principios del año pasado. Todos los talleres ferroviarios que pueden reparar vagones están trabajando día y noche, y gastan electricidad, no olvidarse. Se encuentran en proceso de contratación 100 ferrosilos de cemento, destinados a la transportación de materiales de construcción.

Se han reparado 131 planchas para la transportación de contenedores y se prevé la adquisición de 150 que de conjunto con el acondicionamiento de los centros de carga y descarga permitirá una mejor operación de éstos. Se han reparado 78 cisternas para la transportación de combustible y se adquirirán 200 ferropailas que permitirán una mejoría en las transportaciones de combustible. Esto se complementará con la compra realizada en China de 100 locomotoras, por 130 millones de dólares. Numerosas locomotoras de otras procedencias serán reparadas este año 2006. Y se analizan algunas posibles ofertas rusas, ya que muchas de nuestras locomotoras tienen ese origen y muchas están en condi-

ciones de funcionar si tienen el adecuado abastecimiento de piezas, es un equipo que conocemos. Pero, bueno, no afirmo que vamos a adquirirlas, he dicho que nos han hablado de algunas posibles ofertas de locomotoras.

En el transporte automotor de carga también se prevén inversiones inmediatas por un monto aproximado de 72 millones de pesos convertibles, que mejorarán las transportaciones, donde se incluye la compra de 23 camiones para el cemento, 127 cuñas con semirremolques para los cereales —para guardarlos hay que descargarlos, hay que transportarlos-, 40 semirremolques para el programa de contenedores y la adquisición de 1 000 camiones de 20 toneladas por un valor de 65 millones de dólares, destinados a la economía interna, para sustituir equipos ineficientes —y para limpiar los puertos, que es uno de nuestros grandes dolores de cabeza, que nos obliga a estadías que cuestan divisa por cada hora que se retarden más del tiempo contratado, y son decenas de millones de dólares que perdemos; casi se pagan en un año y medio estos 1 000 camiones.

Un aspecto importante es la adquisición de unos 1 400 equipos para el control de flota que se instalará en los camiones, lo que permitirá controlar el uso de estos equipos, e incrementará el ahorro de combustible.

Se han contratado ya 20 600 motores nuevos para la remotorización de camiones de 3,5 y 6 toneladas, así como miles de camionetas y vehículos ligeros para el mismo propósito de ahorrar cuantiosos gastos de combustible. Es decir, se han adquirido; es un mundo lo que hay, y se trabaja en eso, porque casi junto a la revolución de ahorro de electricidad, está la revolución de ahorro de combustible.

Un esfuerzo similar se realiza en todas las áreas del transporte —incluye ómnibus, hay miles de ómnibus adquiridos, de todo tipo, para reemplazar equipos que son antieconómicos totalmente, como transportes escolares, como transporte en la ciudad, como transporte intermunicipal. Ustedes saben que existe el látigo de los que tienen un cacharro de no se sabe qué época, al que le han puesto un motor de diesel, que han adquirido no se sabe dónde y cómo, y que cobran unas cinco o seis veces, a veces más y a veces un poco menos, de lo que van a cobrar estos ómnibus nuevos, sobre todo los interprovinciales, que los estamos empezando a poner en funcionamiento y en los que el Estado sufragará el 20% del costo del pasaje; si no hacemos eso, o nos arruina-

mos o nunca más habrá transporte de ese tipo en el país. Pensamos superar las calamidades que tenemos hoy, pero bien superadas, usando el transporte con extrema racionalidad, organización y eficiencia, en todas las áreas, están también los transportes de mercancías, de todo, todo hay que transportarlo, los medicamentos, los centros de distribución de alimentos, de artículos industriales, etcétera, etcétera, y la población tiene que viajar; cuando es gratis se monta todo el mundo, es así.

Hay que hacer las dos cosas: hay que ser económico y hay que educar a la población. Y no tengo la menor duda del apoyo, como el pueblo no tiene la menor duda de que todo lo que la Revolución ha hecho, con mayor o menor éxito, ha sido para el pueblo, y que todo lo que la Revolución hace hoy, con mucha más experiencia, es todo absolutamente para el pueblo y para cumplir nuestros deberes internacionalistas (Aplausos y exclamaciones de: “¡Viva!”)

Las inversiones iniciadas en el trimestre han permitido transportar 173 300 toneladas más de cargas en este período que en el año anterior, y se estima alcanzar un incremento significativo al cierre del 2006.

En el programa de reparación y renovación total de los policlínicos se concluyeron 19 en el primer trimestre, con lo cual ya se han realizado las obras en 167 unidades de este tipo, las cuales cuentan con 20 nuevos servicios. Se trabaja actualmente en 183 y se encuentran proyectándose los restantes para su reparación capital. Este programa —lo escribí cuando estaba recogiendo, recopilando y ordenando los datos-, por su gran peso en la salud del pueblo, deberá intensificarse el máximo posible —porque son 446 centros, y hay que hacer un esfuerzo especial en esto por su gran peso en la salud del pueblo.

Me comunicaba Sáez una noticia muy agradable, que en este momento la mortalidad infantil de La Habana es de 3,5, ¿es correcto?, menos de 4. ¡Jamás en nuestra capital se había alcanzado esa cifra!, y es prueba de la importancia de todos estos policlínicos, de la obra que se hace, los equipos y la creciente calidad de nuestro personal médico (Aplausos).

En este primer trimestre se construyó una nueva sala de rehabilitación, quedando prácticamente concluido este programa con la culminación de 453 salas de este tipo en todo el país. Se construirán además otras 52 en hospitales rurales, en la medida en que avanza el proceso de reparación en esas instituciones.

En el programa de remodelación y ampliación de 52 hospitales de excelencia iniciado en el 2004, se trabaja

para la terminación el 26 de julio de este año de 6 hospitales de la capital, y como parte de este programa se realizan acciones en 963 objetos de obra, de ellos 254 terminados. A lo que se añade la indicación de instalar 118 equipos médicos de alta tecnología, de los que están ya totalmente instalados 59. Sólo 6 de 52 hospitales de excelencia están ya terminados. Son obras muy difíciles, hemos tenido mucha desorganización en la construcción, y hemos sido deficientes. Yo realmente siento vergüenza por la lentitud de muchas obras. Ese sector debe organizarse muy seriamente, superando las debilidades que hay en muchas partes. Se trata de una actividad sin duda atrasada, en que la exigencia a organismos, constructores y otras partes responsabilizadas con la tarea, deberán elevarse.

No son tan fáciles de resolver todos los problemas, uno de ellos lo tenemos con la fuerza de trabajo, no es suficiente, no alcanza; es baja la productividad, se autoengañan muchas veces los constructores y sus jefes. Tenemos, sin embargo, esperanzas, se está trabajando en el desarrollo de los materiales de construcción, en todo, incluido el equipamiento, nada ha sido olvidado en materia de construcciones.

A veces nosotros les hemos dicho a los compañeros de la construcción: “Si no avanzan, pues tendremos que contratar empresas constructoras de otro país para algunas obras.” Eso casi ni se concibe, hay muchas cosas que no se concebían.

Pienso que no hemos sido felices a lo largo de la Revolución en las construcciones y que es una de las áreas en que hemos tenido más problemas; conozco un poquito, porque durante muchos años le presté atención especial a la construcción de presas, carreteras, escuelas, instalaciones agrícolas, riego y drenaje parcelario en la caña, terrazas planas en el arroz —podría estar hablando aquí media hora-, años enteros dedicándole un esfuerzo especial. También Ramiro Valdés recuerda eso, cuando hubo que dividir el Ministerio en varias partes.

Las construcciones han sido caóticas a lo largo de la historia de la Revolución y hay que superarlo, porque no nos queda más remedio.

En el segundo semestre, estaremos disponiendo ya, por ejemplo, de 12 máquinas perforadoras de petróleo modernísimas, varias de ellas en sociedad con China; están reunidos allí los trabajadores petroleros chinos y cubanos, ambos nos ayudamos mutuamente. Por dondequiera que miro veo empresas chinas construyendo y de otros países.

Cuando los constructores en realidad no puedan, por el número de obras y después de hacer todo lo que deben hacer, que está planteado, pues es posible que necesitemos empresas del exterior. Con seguridad que todo lo que hacemos se ha dedicado a actividades de primerísima calidad y a importantísimas necesidades de nuestro pueblo, que heroicamente ha vencido y ha derrotado el infame bloqueo de casi medio siglo (Aplausos).

Ahora están pensando qué van a hacer en mayo —eso es lo que yo estoy curioso por saber- con su famosísimo período de transición, con barquitos de guerra, portaaviones, submarinos, bandas de asesinos, depósitos de armas, planes de asesinatos. Vamos a ver qué dicen ahora, porque ustedes saben que estamos en transición, ¿ustedes no lo saben?, es cierto; pero es transición antitética de la transición bushaviana o bushista o bushona (Risas y aplausos). No tengo intención de ofender a nadie, pero uno ve cosas tan raras, tan extrañas, que dan ganas de reír, bromear con eso.

En la provincia La Habana se terminaron los trabajos de 15 institutos preuniversitarios en el campo, están próximos a concluir otros seis y se crean las condiciones para la reparación de los 19 restantes.

Se ha concluido la reparación capital de 20 escuelas en el campo que ya están siendo utilizadas en función del nuevo programa de formación de médicos latinoamericanos: Esperanza Social y Misión Milagro.

En la actualidad, las enseñanzas primaria y secundaria del país disponen en total de más de 109 000 televisores, 43 000 videos y 36 000 computadoras. Todo esto va a crecer, y los televisores de primaria los vamos a ir sustituyendo este año por televisores de 29 pulgadas; los actuales son de 21 pulgadas.

Están funcionando 126 palacios de pioneros, 72 centros de exploradores y 16 campamentos de pioneros.

En la enseñanza secundaria se ha generalizado la merienda escolar a la totalidad de los 434 000 educandos.

Más de 110 000 jóvenes estudian en los cursos de superación integral, de ellos unos 18 600 culminarán el curso para bachilleres y otros 16 400 la nivelación de 12 grado. Actualmente más de 90 000 egresados de estos cursos están realizando estudios universitarios.

Aumentó la matrícula universitaria total, alcanza ya más de 510 000 estudiantes en este curso, atendidos por 122 000 profesores. Las Sedes Universitarias Municipales (SUM) ascienden a 3 150 en todo el país, si se considera las adscritas al Ministerio de Educación Su-

terior, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud Pública, al Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación y a otros organismos.

Se continúa la construcción de la Universidad de las Ciencias Informáticas, ya con 8 000 capacidades creadas de las 10 000 a alcanzar, la reparación capital del Instituto Superior de Diseño Industrial, se restaura el Instituto Técnico Militar “José Martí”, y se realizan acciones constructivas en el Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría”, la Universidad Agraria de La Habana, la residencia estudiantil Alamar VI, la Casa Estudiantil y la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, así como la residencia estudiantil de la Universidad de Oriente.

Apoyando los nuevos planes de la Revolución, más de 28 000 trabajadores sociales (Exclamaciones) desarrollan diferentes tareas de gran trascendencia y reconocimiento social: en la atención al adulto mayor, a los discapacitados, a los trabajadores azucareros como parte de la Tarea “Álvaro Reinoso”, en la Operación Milagro y, junto a los estudiantes universitarios, en la batalla energética, entregando artículos electrodomésticos, entre otras tareas importantes.

Se inauguraron 300 Joven Club que se suman a los 300 ya existentes y que forman actualmente a 110 510 personas que cursan estudios en esos centros, consolidando su funcionamiento.

Existen 352 videoclubs juveniles con capacidad para más de 21 000 personas y que constituyen una opción cultural de gran aceptación por su variada oferta. A lo que se une la reparación capital de 26 politécnicos de informática en todo el país, donde se forman casi 40 000 técnicos en esa especialidad, que unidos a los 8 000 estudiantes de la UCI y facultades afines de otras universidades del país conforman más de 50 000 especialistas en esta prometedora rama.

La señal televisiva de los canales educativos llega a todas las provincias, beneficiando al 87,9% de la población.

Se encuentran funcionando 89 emisoras de radio municipales, 8 telecentros y 1 918 salas de televisión en asentamientos poblacionales aislados, con paneles solares. El 28 de enero se inauguró el Canal Habana con cobertura para las dos provincias habaneras. Hace falta concluir lo que resta de la inversión todavía para su funcionamiento pleno.

Se continúa la restauración de las Escuelas de Arte de Cubanacán.

En las escuelas de instructores de arte se forman 15 700 jóvenes. Actualmente, los instructores gradua-

dos atienden a más de 700 000 niños y adolescentes durante sus horarios docentes, y a 130 000 en talleres de creación artística.

Del 2 de febrero al 7 de marzo, se celebró la Feria de Libro de este año, la cual se extendió a 35 ciudades. En la misma participaron 25 países, se vendieron más de 3 300 000 ejemplares y, al considerar los títulos aportados por Venezuela como país invitado, se superaron los 4 millones en manos de los lectores. El próximo año, advierto, habrá muchos más, ya se está comprando el papel, porque hay una gran avidez de libros; y tenemos dos modernísimas imprentas que son capaces de hacer casi casi los que se necesitan.

En el mes de marzo se desarrolló el Primer Clásico Mundial de Béisbol, ¿qué les parece?, competencia en la cual, como todos conocemos, obtuvimos el segundo lugar con resultados de gran relevancia, tanto en la esfera deportiva como en la política (Aplausos).

¡Gloria a los fabulosos —digo fabulosos por su conducta, su comportamiento, su honestidad— componentes de ese equipo que llenó de gloria al deporte cubano y al deporte mundial! (Aplausos.) Ahora mismo tenemos las Olimpiadas Nacionales Cubanas. Hay un gran número de atletas compitiendo, y ese evento tendrá cada vez más importancia.

Se ha avanzado en el proceso inversionista en las 17 EIDE, programa que permite la reparación capital de las 15 existentes y la construcción de 2 nuevas en las provincias de Guantánamo y Granma, esto lo mencioné hace poco. En este sentido, de las escuelas a reparar se terminó la EIDE “José Martí” en la capital y las 14 restantes funcionan con los objetos principales terminados, lo que da capacidad a unos 12 000 alumnos.

Continúan las acciones en la Escuela Nacional de Gimnasia y la segunda etapa del Centro Nacional de Entrenamiento de Voleibol.

La Escuela Internacional de Educación Física y Deportes funcionó en el primer trimestre con una matrícula de 79 países (Exclamaciones).

Se mantiene el pleno empleo, menos de 2%.

Quisiera saber cuántos países en el mundo, en este momento, pueden decir lo mismo (Aplausos).

Respondiendo a una política económica que asegure la satisfacción de los intereses sociales y de las prioridades fundamentales del país, se han adoptado un conjunto de medidas en la esfera monetario-financiera tendientes al fortalecimiento de la moneda nacional.

Algunos de los efectos prácticos de esta medida han sido: el incremento del ahorro en pesos cubanos del

42% (comparando cierre de marzo de 2006 con cierre de febrero de 2005), lo que expresa una mayor confianza en la moneda nacional; el aumento de la proporción de los depósitos de pesos cubanos convertibles en el total del ahorro en divisas, que de un 20% pasa a un 65,3% del total al cierre del año 2005 —bueno, en el 2005 fue cuando prohibimos la circulación del dólar, no el depósito, cualquier ciudadano sabe que puede depositar una moneda extranjera en el banco y sacarla, respeto sagrado para esa moneda, eso es intocable; antes casi todo eran monedas extranjeras, hoy vean: 65,3% el peso convertible; esos son datos de gran valor económico, si no que lo digan los Chicago's Boys, sí, que siempre andan hablando de eso, para enredar las cosas de modo que no las entienda nadie y manipular la economía mundial y explotar a los pueblos menos desarrollados-; y un significativo incremento de las divisas captadas por el Banco Central.

Así mismo, se logró disminuir sustancialmente la participación del dólar en el total de entradas en divisas en efectivo del país —creyeron que nos aniquilaban con las medidas y las crueles prohibiciones que impusieron a los ciudadanos norteamericanos o residentes en Estados Unidos de origen cubano prohibiéndoles ver a los familiares en tres años; creían que nos iban a desbaratar, y los desbaratados en este momento, desde el punto económico, son ellos.

A pesar de que digan que crecieron y que si la bolsa de valores anda bien, etcétera, etcétera, están sobregirados en la cuenta corriente en más de 800 000 millones de dólares. Y Cuba, ¿cómo está? Aquí la he estado describiendo, para que lo escuchen bien, lo entiendan bien y pongan a sus sesudos especialistas a estudiar el caso de Cuba y a preguntarse por qué Cuba ha podido resistir los años que ha resistido y derrotar ese criminal bloqueo, una basura de la inteligencia que es de suponer en un país subdesarrollado. Casi 50 años, el bloqueo más largo de la historia. ¡Gracias, imperio yanqui, porque nos hiciste crecer, nos hiciste alcanzar altura al cabo de los años! ¡Coronaste la sangre de todos los cubanos que han luchado y muerto aquí y en otras partes, con la derrota bochornosa de tu cínico bloqueo, tus cínicos intentos de destruirnos!

Hoy no tienes médicos ni para enviar allí a la ciudad de Nueva Orleans, y nosotros estamos formando decenas de miles y vamos a formar 100 000 en 10 años y con mucho mejor preparación general; no niego la de muchos eminentes médicos norteamericanos, pero como preparación básica es muy superior la de nuestros mé-

dicos capaces de marchar a cualquier rincón del mundo, al igual que los estudiantes de medicina procedentes de otros países de América Latina (Exclamaciones), porque no se enseña sólo medicina, se enseña solidaridad, se enseña humanismo en nuestras universidades (Aplausos).

Así, ¿cómo van a enviar médicos al África? Pueden ofrecer 20 000 millones de dólares para combatir el SIDA, porque capital financiero tienen todo el que quieren, lo imprimen, lo que no tienen es capital humano, no lo encuentran. Es por ello que nosotros podemos, después que nos quisieron llevar a todos los médicos cuando teníamos sólo 6 000, la mitad sin empleo, y se los llevaron, nos dejaron 3 000 y el 30% de los profesores. Hoy, vean, 122 000 profesores universitarios; hoy nuestras universidades, que ya están extendidas por todas partes, ya que el talento y los conocimientos están extendidos por todas partes, porque los profesionales de alto nivel están por todas partes de Cuba, conocen y son capaces de transmitir conocimientos.

Hay ocho veces más profesores universitarios en Cuba que estudiantes universitarios cuando triunfó la Revolución. Veán la multiplicación del capital humano, la multiplicación de los peces y los panes convertida en multiplicación del conocimiento (Aplausos).

En el pasado, la participación del dólar excedía el 90%, mientras que en la actualidad se mantiene alrededor del 30%, lo cual disminuye sustancialmente el riesgo derivado de las amenazas del gobierno de Estados Unidos.

A partir del año 2005, se ha establecido una racional centralización de las decisiones sobre el empleo de las divisas. La autorización para estas transacciones debe obtenerse antes de contraer las obligaciones, lo cual ha representado una mayor efectividad en las contrataciones y más seguridad en el cumplimiento de los compromisos de pago. Además, esto ha contribuido a la lucha contra el delito y la corrupción.

También ha posibilitado cumplir rigurosamente con las obligaciones derivadas de los nuevos compromisos financieros externos y de las deudas renegociadas, lo cual ha permitido tener acceso a nuevos financiamientos en condiciones más ventajosas.

El acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba, suscrito bajo los principios del ALBA, ha constituido un paso considerable en el camino de la unidad y de la verdadera integración entre los pueblos de la América Latina y el Caribe. La creación de PETROCARIBE y la firma de recientes

acuerdos para la refinación de petróleo venezolano en Cuba, constituyen también pasos extraordinarios y verdaderos ejemplos de hermandad y solidaridad entre los pueblos.

El intercambio comercial entre Venezuela y Cuba sobrepasó en el 2005 los 2 400 millones de dólares y sólo en este primer trimestre del 2006 fue superior a los 1 200 millones.

Y me acerco ya a lo que ustedes tanto están deseando, ahora que el sol creció y mi presupuesto de tiempo se acabó hace rato (Risas).

### **Transformaciones en el sistema nacional de generación eléctrica de Cuba**

Es bien conocido por nuestro pueblo que estamos enfrascados en una gran revolución energética.

Se ha realizado un gran esfuerzo para adquirir el equipamiento tecnológico y no tecnológico que se requiere.

Hace apenas tres meses y medio, el 17 de enero, en el acto realizado en Pinar del Río (Aplausos y exclamaciones), primera provincia con una potencia de generación eléctrica instalada suficiente para autoabastecerse, fue explicado a la opinión pública que hasta ese momento se había instalado en el país una nueva capacidad de 253 500 kilowatts/hora.

Desde aquel acto en la capital de aquella provincia, se hizo un llamado para que, bajo la guía del Partido, los poderes populares y todos los organismos, empresas, centros, trabajadores eléctricos, constructores, transportistas y el pueblo movilizado, sin perder un minuto, redoblaran sus esfuerzos en las construcciones civiles y la instalación de los equipos y redes de distribución, para finalmente poder montar sin demora los motores generadores que funcionarían sincronizados al Sistema Electroenergético Nacional.

Hasta hoy, Primero de Mayo, se han instalado a lo largo del país cientos de grupos electrógenos con capacidad para generar 903 000 kilowatts, es decir, 3,6 veces la instalada el 17 de enero en Pinar del Río (Aplausos).

Otro programa en el cual se ha venido trabajando fuertemente es en la instalación de grupos electrógenos de emergencia en objetivos vitales de la economía y los servicios del país para asegurar la energía eléctrica ante cualquier situación de emergencia, como pudiera ser un fenómeno meteorológico o cualquier otra catástrofe natural o provocada que afectara a nuestra patria.

Hasta la fecha han arribado al país con ese propósi-

to 3 444 grupos electrógenos de emergencia previstos en el plan y se han instalado ya 2 755 de ellos, lo que equivale a una potencia de 296 228 kilowatts. En este resultado está el esfuerzo de las brigadas de montadores y el apoyo local recibido para poder cumplir en el menor tiempo posible con planes realmente ambiciosos. Con los grupos de emergencia instalados hasta la fecha se garantiza la protección, entre otros objetivos, de: 203 hospitales; 311 policlínicos; 95 clínicas estomatológicas; 161 bancos de sangre, hogares de ancianos y de impedidos físicos y mentales y farmacias principales; 592 panaderías; 180 centros de producción, conservación y elaboración de alimentos; 200 bombeos, rebombeos y potabilizadoras de agua; 57 escuelas de la Misión Milagro y el nuevo Programa de formación de médicos latinoamericanos; 77 centros educacionales importantes; 104 centros de comunicación gráfica, radial y televisiva; 54 estaciones meteorológicas; 33 industrias químico-farmacéuticas y biotecnológicas; 158 hoteles y otras instalaciones del turismo.

Fueron instalados en hospitales de campaña en Paquistán, como parte de la cooperación médica cubana a ese país frente a terremotos catastróficos, 54 grupos electrógenos de emergencia. Además, se enviaron, por otro lado, a los hospitales del pueblo hermano de Bolivia, 20 grupos electrógenos.

Se continuarán instalando millares de equipos en nuestro país con ese objetivo. Y todos absolutamente nuevos, todos con su reserva de piezas por dos años. Nuevos, estandarizados y de mínimo consumo. De los instalados, 750 grupos electrógenos de emergencia son de 120 KVA hacia arriba, con una potencia de 210 000 kilowatts, de modo que en la actual fase de avance pueden apoyar el suministro eléctrico del país en las horas de máxima demanda, liberando el sistema del consumo eléctrico de los centros mencionados.

Para asegurar el funcionamiento de los grupos sincronizados y otros motores, se ha requerido de un gran y especial esfuerzo en la producción de tanques de combustibles: 2 903 que se han producido en 10 fábricas de la industria sideromecánica —trabajando también las 24 horas—, de capacidades que van desde 1,5 m<sup>3</sup> a 100 m<sup>3</sup>. Por otro lado, de proeza pudiera catalogarse lo hecho para asegurar la transportación, tanto de los equipos como de los tanques de combustible.

El 17 de enero del 2006 en el acto de Pinar del Río, expresamos: “Para el Primero de Mayo habremos alcanzado la capacidad de generar 1 millón de KW,

equivalente a 3,3 termoeléctricas como la Antonio Guiteras” —dije así. La cifra ha sido rebasada en realidad (Aplausos). Hoy Primero de Mayo, tenemos instalada una potencia de más de 1 100 000 kilowatts con los grupos electrógenos sincronizados al sistema y los grupos de emergencia mayores de 120 KVA. Cien mil kilowatts de potencia, más que tres veces la capacidad real de la “Antonio Guiteras”, instalada esta capacidad en menos de ocho meses. La “Guiteras” tardó seis o siete años en construirse, a cada rato se para, ahora mismo no está funcionando, la tenemos ahí de reserva; tenemos unas cuantas paradas que están ahorrando combustible. Lo real es que está parada en este instante la mayor de todas, aquella que costó no se sabe cuántos cientos de millones, que hubo que financiar desde que se ordenó comprarla, y que tantos dolores de cabeza le ha ocasionado al país. Hay unas cuantas de las grandes paradas igualmente o funcionando a media capacidad, que, desde luego, necesitamos todavía porque este es un programa en desarrollo, aunque las necesitamos sólo un poco de tiempo más. Vamos a ver qué pasa transcurrido otro año. Vamos a ver, no se lo puedo contar a ustedes todo hoy, porque hay que guardar algo para después.

En aquella reunión de enero nos referimos a la importancia de la utilización del gas acompañante del petróleo durante su extracción, fuente de contaminación, que puede ser sin embargo, después de sencilla purificación, utilizado como combustible para la generación eléctrica más económica que puede producir el país. Una vez amortizada la inversión puede producir el kilowatt a menos de dos centavos.

Como parte del proceso de máximo aprovechamiento del gas acompañante se ha completado la sustitución en la Ciudad de La Habana del “gas manufacturado” que se distribuía, por aire metanado —hace muy poco se comenzó a utilizar este gas acompañante del petróleo; antes se utilizaba la nafta, parte gas y parte nafta, que tiznaba los recipientes, ya no—, con la entrada en funcionamiento en febrero pasado de la planta de Marianao. Esta medida ha permitido ahorrar hasta hoy 8 650 toneladas de nafta y 158 toneladas de gas líquido.

Se avanza rápidamente, por otro lado, en los estudios, investigaciones y pruebas para emplear cuanto antes sea posible la energía eólica. Ya hemos adquirido los primeros 100 equipos —están al llegar— y, sobre todo, torres para medir la velocidad del aire en todas las regiones fundamentales del país, y en muchas de ellas hay perspectivas altamente favorables; ya veremos cuan-

do tengamos la información, la velocidad con que las construiremos. Este sistema se adapta muy bien al empleo de la energía eólica, porque los vientos son caprichosos y cambiantes, a un sistema como el que teníamos de grandes plantas era absolutamente imposible incorporar o sincronizar la electricidad que emanara del aire; bastarían ocho horas y ya sería muy económico. Tenemos lugares en que está garantizado 12 horas, 15 horas, 20 horas, y lugares donde prácticamente desde que están midiendo no se ha parado la velocidad requerida para producir electricidad.

Siempre se habló de la necesidad de rehabilitar las redes con el objetivo de reducir importantes pérdidas de distribución y los bajos voltajes que afectan a los equipos eléctricos. Estos temas fueron ampliamente abordados en varias mesas redondas consecutivas realizadas en el pasado mes de enero.

¿Qué se ha hecho en los últimos meses?

Se han ejecutado 85 538 acciones de mejora con el ambicioso propósito de cerrar el 2006 con el 60% del cumplimiento del programa total de las redes.

Hasta el cierre del 30 de abril, se pueden destacar las siguientes acciones:

-Cambio de 12 719 postes en mal estado.

-Aumento de capacidad en 3 000 transformadores.

-Cambio de 49 384 acometidas (alimentación eléctrica de las viviendas).

-Instalación de 956 781 breakers en lugar de los antiguos y obsoletos interruptores, acción masiva que se ejecuta por primera vez en el país y que llegará a todas las viviendas.

-Fabricar este año 3 100 transformadores nuevos, y crear las condiciones para llegar a la cifra de 15 000 en este propio año.

-Estos resultados y la importación han permitido instalar ya 5 357 nuevos transformadores en la red de distribución.

Se ha llevado a cabo un estudio cada vez más completo e integral del potencial de ahorro en el sector residencial, visitando casa por casa, y a partir de esta experiencia se ha hecho extensivo este estudio del potencial de ahorro al sector estatal.

En esta tarea han sido decisivas las misiones de nuestros excelentes trabajadores sociales con el apoyo de las Brigadas Universitarias de Trabajo Social (BUTS), que se han sumado con gran entusiasmo a este decisivo esfuerzo. Así lo reconoce nuestro pueblo, cuyas organizaciones de masas los han acogido con entusiasmo

en los barrios y comunidades como activos protagonistas de esta histórica lucha.

Es igualmente conocido que en nuestro país se han tomado importantes medidas para eliminar el robo y despilfarro de los combustibles en los servicentros y pistas donde se realiza la comercialización.

Desde el 10 de octubre del 2005 un total de 10 500 trabajadores sociales entraron en acción en los servicentros, pistas, refinerías, bases distribuidoras y pipas de combustible. Durante este período los ingresos por ventas en efectivo de combustible en los servicentros se han incrementado en 2,53 veces como promedio diario. Entramos en una nueva etapa de reordenamiento del sistema, lo cual ha significado una importante victoria que nos alienta a todos en la batalla que de la manera más decidida libramos contra derroches y vicios, levantando la moral revolucionaria allí donde la rutina y el egoísmo la hayan mellado.

Lo hecho se puede decir que es apenas el comienzo. Hemos transitado por un período de aprendizaje. Algunas cosas deben ser rectificadas y así se hará, pero avanzaremos con la más absoluta decisión en los propósitos

del ahorro energético, motivados por la conciencia creciente que adquiere hoy nuestro pueblo sobre estos temas vitales y por los beneficios que seguros estamos se derivarán de este trabajo.

Si los esfuerzos que hoy Cuba realiza los llevaran a cabo todos los demás países del mundo, ocurriría lo siguiente —se lo voy a decir:

1° Las reservas probadas y probables de hidrocarburos durarían el doble.

2° Los elementos contaminantes que hoy lanzan éstos a la atmósfera se reducirían a la mitad.

3° La economía mundial recibiría un respiro, ya que un enorme volumen de medios de transporte y equipos eléctricos deben ser reciclados.

4° Una moratoria de 15 años sin iniciar la construcción de nuevas plantas electronucleares podría ser proclamada.

¡Nada nos detendrá!

¡Patria o Muerte!

¡Venceremos!

(Ovación.)

Cuarta parte

# El enfoque transversal de género en el desarrollo económico local



- **Judith Astelarra**  
**SISTEMA DE GÉNERO: RUPTURAS  
CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS**
- **Bianca Munster**  
**HACIA POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO  
CON ENFOQUE DE GÉNERO**
- **Mayda Álvarez**  
**PODER SIN CUOTAS: MUJER Y ACCESO  
A LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN CUBA**
- **Jesús Jurado Mancebo**  
**LA ARTESANÍA: UNA OPORTUNIDAD PARA EL  
DESARROLLO LOCAL EN PUERTO MANATÍ**

# 11

## SISTEMA DE GÉNERO: RUPTURAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

---

**Judith Astelarra**

Profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

El marco teórico para entender los problemas de las mujeres es considerar que su situación social viene determinada por un sistema global que regula la relación entre hombres y mujeres, que se puede definir como sistema de género. Este enfoque teórico es nuevo en las ciencias sociales. Se produjo a partir de los años setenta como parte de un proceso de revisión en las ciencias sociales, sobre la forma en que se había abordado en sus investigaciones y elaboraciones conceptuales, la utilización de la variable sexo. El sexo era una variable que estaba presente en la mayoría de los estudios, sea como variable independiente o como variable dependiente. Sin embargo, nunca se había conceptualizado en qué consistía exactamente.

El sexo es una característica biológica, pero cuando era utilizado en las ciencias sociales como variable, no necesariamente se hacía explícito que lo que se afirmaba era que la biología determinaba características personales o comportamientos sociales. Mas aún, es probable que en la mayoría de los casos, los científicos sociales no creyeran ni empírica, ni teóricamente que la biología determinara los fenómenos culturales y sociales. Pero nunca se había especificado en qué consistía exactamente la diferencia entre los aspectos biológicos y los aspectos sociales y culturales de la variable sexo. Esto tenía consecuencias importantes en la interpretación que se hacía sobre la forma en que la variable sexo estaba asociada con las otras variables con las que se la correlacionaba.

La revisión de esta utilización de la variable sexo, para hacer explícitos sus componentes sociales y culturales, se produjo como consecuencia del análisis de los

conceptos utilizados para explicar los papeles sociales de las mujeres y su relación con los papeles masculinos. El nuevo enfoque teórico ha sido el de entender que existe una diferencia entre el sexo y el género, de modo que el primer concepto hace referencia a los componentes biológicos, mientras que el segundo incluye los elementos sociales y culturales.

Para entender cómo se produce y reproduce el género, se elaboró la noción global de sistema de género. Desde esta perspectiva teórica, se ha realizado en los últimos veinte años los estudios empíricos sobre los fenómenos relacionados con la situación social de las mujeres y de su relación con los hombres.

Ahora bien, es interesante comenzar por explicar que esta ruptura en las ciencias sociales se produjo a partir del cuestionamiento que hila el movimiento feminista de los años setenta sobre la situación social de las mujeres. La ciencia no se desarrolla en una torre de marfil, al margen de la sociedad, como el estudio de su historia nos demuestra. Este caso no es diferente al desarrollo de otras teorías. Pero es interesante notar que el origen de la ruptura teórica, que significó el desarrollo de las teorías sobre el sistema de género, se produjo a partir de la demanda de un movimiento social, en este caso el feminista, que no quería sólo tener un mejor conocimiento sobre una realidad social, la de las mujeres, sino que quería que esta realidad fuera transformada. Estos cambios eran solicitados desde la perspectiva de los valores democráticos de libertad, igualdad y solidaridad. Se señalaba que la situación social de las mujeres era discriminatoria y, por tanto, a partir de los valores antes mencionados, requería ser superada.

Este origen social de la teoría sobre el sistema de género no significa que no se aplique a su desarrollo teórico y empírico el rigor que implica el trabajo científico. Aunque el abordaje del tema de género supuso un análisis sobre los métodos científicos vigentes, también cambiantes en otros campos, ha existido una diferencia entre la utilización ideológica de sus principales conceptos y la utilización científica. Esta diferenciación es importante para distinguir entre el análisis científico que se puede hacer sobre la realidad social y las políticas públicas que se decida luego implementar. Las políticas públicas deben tener en cuenta el diagnóstico de la realidad, pero sus contenidos no vienen sólo de él. Como toda propuesta política, responde a elementos ideológicos y programáticos que fundamentan su actuación. En este sentido, la gama de políticas públicas para eliminar la discriminación de las mujeres (si esto es lo que se busca ideológicamente, porque también hay ideologías que creen que esta discriminación es legítima) no es unívoca.

### **Métodos y técnicas de investigación más adecuados**

La revisión teórica que condujo a la conceptualización sobre el sistema de género también afectó a los métodos y técnicas de investigación empleados. En este caso, se puso en cuestión el criterio de objetividad usado y la utilización de las técnicas cuantitativas (o técnicas “duras”) en oposición a las técnicas cualitativas (o técnicas “blandas”). El criterio de objetividad impulsado por las ciencias sociales había estado marcado por una concepción racionalista y masculina, que eliminaba la aceptación de la existencia de componentes subjetivos en el quehacer científico que afectaban sus resultados. Se proponía, por tanto, la valoración de las perspectivas subjetivas. En lo que respecta a la utilización de las técnicas cualitativas de investigación, se afirmaba que tenían igual rigurosidad que las cuantitativas y que, por ende, debían tener el mismo nivel en la investigación sobre el género. En ambos casos, se sostenía que los métodos de investigación debían ser ampliados para incluir lo que se consideraba la experiencia individual de las mujeres. De hecho, el calificativo de “duras” para las técnicas cuantitativas y “blandas” para las cualitativas ya tenía un sesgo conceptual androcéntrico.

Este proceso de revisión del papel de las técnicas cualitativas no fue exclusivo de los estudios de género, si no que se produjo también en otras áreas. Hoy, se puede afirmar que la polémica entre métodos cuantitativos y cualitativos, como dos opciones diferentes, está

siendo sustituida por un enfoque que sería la combinación de ambos, la cual produce resultados fructíferos en la investigación. La utilización de los dos métodos se produce, sobre todo, en los estudios que pueden recoger directamente la evidencia empírica. Pero, también, ha sido necesario reconsiderar la utilización de fuentes secundarias, en especial, las estadísticas.

En muchos casos, el estudio cuantitativo no se puede hacer directamente, sino que debe ser realizado a partir de los datos obtenidos por las estadísticas públicas, ya sea de los censos o de otras encuestas. En este caso, también, se pudo constatar la existencia de sesgos androcéntricos, que por sugerencia de las Naciones Unidas y de la propia Unión Europea han comenzado a ser revisados. Esto se ha aplicado no sólo al uso circunstancial de estadísticas, sino al modelo que se conoce como de indicadores sociales.

El mejor modo de obtener información estadística sobre la situación social de las mujeres es tener un paquete de indicadores sociales, que puedan ser utilizados longitudinalmente, en el tiempo, y transversalmente, para ver las diferencias entre distintos sectores en un momento dado. Un modelo de indicadores sociales sobre la situación de las mujeres ha sido propuesto por las Naciones Unidas para ser empleado en el estudio de sus países miembros y como forma de hacer comparaciones internacionales. Pero aún cuando, en general, existen estadísticas en cada país, no se encuentran siempre separadas por sexo a niveles locales. A pesar de estas limitaciones, siempre es posible analizar las estadísticas existentes, aún cuando su utilización adquiere, entonces, un sentido diferente.

Un sistema de indicadores sociales no implica agotar todos los datos estadísticos disponibles sobre un fenómeno, sino que se trata de la selección de los datos más significativos. La diferencia entre un indicador y las estadísticas sociales estriba en que las estadísticas reflejan un conjunto de hechos numéricos recopilados de forma sistemática, mientras que para obtener un indicador es necesario condensar la información contenida en las estadísticas existentes. Esta síntesis se realiza en función de la idea o concepto básico que se trata de medir, con la finalidad de establecer comparaciones, tanto en el tiempo, como en el espacio. Un sistema de indicadores permite mejor el diagnóstico sobre los problemas sociales que afectan a la población femenina. Sin embargo, cuando se carece de éste, la utilización de las estadísticas existentes puede ser un punto de partida importante para realizar dicho diagnóstico.

Una de las dificultades en la obtención de estadísticas para estudiar la situación social de las mujeres y las relaciones de género es su exactitud.

Los censos y las encuestas específicas siguen teniendo en su diseño elementos de estereotipos sexuales que pueden afectar la exactitud de los datos. Por ejemplo, al tomar la unidad familiar como la base de información, aún cuando se han introducido mejoras metodológicas en los censos en los últimos tiempos, siguen vigentes ciertos supuestos en la dirección de una división sexual del trabajo tradicional en su seno. Esto no refleja muchos de los cambios producidos en los últimos años en las unidades familiares. Otro ejemplo en este sentido, es la información que se recoge en las encuestas sobre actividades económicas que, en muchos casos, no incorporan las actividades no asalariadas que las mujeres realizan en la agricultura o en el trabajo doméstico.

Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, las estadísticas son un buen punto de partida y son útiles si se las acompaña de otras formas de medición. El estudio de la situación de las mujeres no debe restringirse sólo a datos estadísticos, pues es posible complementar esta información con otras medidas, tanto cuantitativas como cualitativas. La obtención de datos de forma directa permite complementar el déficit que se pueda producir en la utilización de las estadísticas. Además, es imprescindible para agregar dimensiones culturales y subjetivas, puesto que la propia percepción que las mujeres tienen de su situación es una parte importante en la comprensión de cómo funciona el sistema de género.

El análisis del desarrollo teórico y conceptual del sistema de género, de las investigaciones empíricas que se han realizado a partir de él y de las propuestas sobre la metodología y las técnicas más adecuadas ha sido, por tanto, de gran importancia para el estudio en las ciencias sociales sobre la situación de las mujeres. El impulso generado por las investigaciones de los años setenta permitió que la invisibilidad de lo femenino comenzara a ser sustituida por estudios de Antropología, Historia, Sociología, Economía o Psicología, entre otros. Ello posibilitó el desarrollo de teorías descriptivas sobre el sistema de papeles sexuales en las sociedades modernas.

### **Desigualdad y discriminación**

El estudio sobre la realidad social de las mujeres y las diferencias entre hombres y mujeres no sólo ha sido utilizado en el terreno de la investigación académica, sino ha servido también para establecer las desigualdades

que existen entre ambos géneros. En las sociedades democráticas, la desigualdad es una forma de discriminación social que debe ser corregida. Es por ello que en los últimos años se han impulsado medidas, tanto de políticas públicas como en el terreno de las actividades económicas, culturales y sociales, para corregir y/o eliminar la discriminación de las mujeres. Para impulsar estas políticas antidiscriminatorias ha sido imprescindible contar con diagnósticos sobre lo que se debe cambiar. Ha sido necesario, por lo tanto, elaborar metodologías de trabajo especialmente diseñadas para este objetivo. Estas metodologías han sido tanto cuantitativas como cualitativas y han estado, más o menos, codificadas a nivel internacional.

Sea cual sea el enfoque metodológico que se emplee, cuantitativo o cualitativo y, en el caso de la utilización de estadísticas existentes, convertidas o no en un sistema de indicadores sociales, existe una necesidad metodológica previa. Se trata de la definición que se haga sobre cómo se deben explicar las diferencias que se encuentren en los valores obtenidos para las mujeres y los varones, en caso de que se produzcan estas diferencias. Desde la perspectiva de las políticas antidiscriminatorias, la hipótesis central de la que parte todo intento de describir la situación social de las mujeres es que sí existen diferencias sociales en la posición de las mujeres y los hombres y que estas diferencias son, además, discriminatorias para las mujeres. Es decir, lo que se plantea es que existen muchas diferencias que, en realidad, lo que muestran es una forma de desigualdad social.

De aquí surge una primera necesidad que escapa a la mera constatación de las diferencias: en qué casos debemos concluir que estas diferencias son una muestra de discriminación; esto supone tener una definición de su concepto, es decir, cuándo las diferencias muestran un caso de discriminación y cuándo no. Por ejemplo, el hecho que las mujeres no constituyan el 50% de la población penitenciaria o no representen la mitad de las muertes por infarto, ¿es un indicador de discriminación? Esto que, sin duda, constituye una expresión de la desigualdad sexual, ¿es uno de los factores que queremos cambiar? Por supuesto que no. Necesariamente la desigualdad sexual no supone discriminación en contra de las mujeres. Por tanto, se debe distinguir la desigualdad sexual de la discriminación. Pero, aún en el caso de desigualdades sexuales que benefician a las mujeres, ¿su mantenimiento forma parte de una política en contra de la discriminación? El propio concepto de discriminación

se presta a definiciones diferentes y según la definición teórica que se adopte, se condiciona la búsqueda de datos que la avalen.

Una primera aproximación teórica indica que cuando se habla de discriminación se intenta medir las diferencias entre hombres y mujeres en términos de la distribución de bienes, servicios, prestigio y poder. En aquellas sociedades en las que hay desigualdades sistemáticas en su distribución, se podría afirmar que existe desigualdad sexual. Una sociedad igualitaria, en cambio, sería aquella en la que los papeles sexuales sean bastante similares en términos de aquello que la propia sociedad valora positivamente. Definida de esta manera la discriminación debemos, enseguida, plantearnos otra pregunta si queremos proponer actuaciones antidiscriminatorias: ¿por qué se produce esta desigualdad?

La función de un diagnóstico sobre la desigualdad sexual y sus aspectos discriminatorios es describir sus manifestaciones y principales características. Siempre que sea posible, es importante tener datos cuantitativos sobre esta discriminación, aunque por su naturaleza se trata de un fenómeno social de difícil cuantificación. Además del problema de la cuantificación, se debe señalar que ningún estudio parcial puede reflejar por sí mismo un sistema social tan complejo como el sistema de género. Es necesario tener múltiples estudios que muestren, en cada área social, las características de la discriminación y su grado de presencia. Es importante, además, hacer comparaciones entre distintos sectores y zonas geográficas y a través del tiempo.

Desde una perspectiva teórica, por lo menos hay tres objetivos en la comparación de la posición social de las mujeres. En primer lugar, averiguar si las desigualdades sexuales son universales y, si lo son, en qué grado difieren o son semejantes en ciertas áreas específicas (educación, beneficios económicos, salud, etc.). Segundo, en los casos en que haya variaciones significativas en dichas áreas, analizar en qué medida están asociadas a otros factores (políticos, culturales o económicos). Por último, en qué medida las variaciones de la desigualdad sexual pueden ser explicadas por características sociales particulares (de tal o cual sociedad o región, o de tal o cual período de tiempo), o se deben a factores sociales generales aplicables en cualquier lugar o época.

Estas primeras propuestas sobre diagnósticos de la desigualdad de las mujeres fueron importantes, pero era necesario pasar de esta etapa, meramente descriptiva, a una segunda fase en la que se pudiera hacer estudios

comparativos y explicativos que señalaran los factores sociales relacionados con la desigualdad sexual. Estos estudios, en los que se ha buscado establecer algunas generalizaciones sobre la situación de las mujeres comparando diferentes países, han sido muy útiles a la hora de implementar políticas antidiscriminatorias. Las comparaciones han permitido identificar los factores principales que generan la discriminación y los principales obstáculos a los cambios que se quiere introducir.

La implementación de políticas en contra de la discriminación en la mayoría de los países (con gran fuerza en los occidentales), en especial, por la participación de los organismos internacionales como las Naciones Unidas o los supranacionales como la Unión Europea, han permitido elaborar una gran cantidad de metodologías de diagnóstico sobre la realidad social de las mujeres. Esto ha sido muy útil para hacer avanzar la investigación empírica sobre el sistema de género, ya que ha permitido el aporte de gran cantidad de recursos. Además de los estudios de diagnóstico, también se han elaborado metodologías para evaluar el impacto de estas políticas en los cambios en la situación social de las mujeres. Estas evaluaciones también han contribuido a conocer mejor no sólo la situación social de las mujeres, sino también los cambios en las relaciones entre hombres y mujeres.

### **Sistema de género**

La división sexual del trabajo es el concepto utilizado para dar cuenta de la existencia de una peculiaridad social: en todas las sociedades hombres y mujeres realizan funciones diferentes. Cada sociedad decide qué tareas son de competencia de los varones y serán consideradas actividades masculinas y cuáles corresponden a las mujeres, convirtiéndose en funciones femeninas. Las niñas y los niños son educados y socializados para que aprendan a desempeñar estas tareas y para que acepten este orden social como "normal": Existen normas que prescriben los comportamientos aceptables para unas y otros, y mecanismos de sanción y control, para impedir que se produzcan desviaciones en las conductas individuales.

A la organización social que se deriva de la existencia de la división sexual del trabajo se la denomina sistema de género social. El sistema de género social se refiere, por tanto, a los procesos y mecanismos que regulan y organizan la sociedad de modo que mujeres y hombres sean, actúen y se consideren diferentes, al mismo tiempo que determina cuáles áreas sociales son de

competencia de un sexo y cuáles del otro. Esta organización es independiente del sexo biológico, aunque, en muchos casos, ha sido la biología el elemento utilizado como legitimador de su existencia, convirtiéndose, entonces, no sólo en un hecho material, sino en una ideología. Las diferencias biológicas pasan a ser la base que justifica la división sexual del trabajo y el sistema de género.

Somos una especie de la naturaleza, pero, a diferencia de otras, la reproducción humana es sexuada. Para que se puedan reproducir los humanos debe haber dimorfismo sexual, es decir, dos individuos claramente diferenciados: la hembra y el macho. En el proceso de formación de un nuevo ser se requiere un óvulo y un espermatozoide, que sólo pueden ser producidos por los ovarios y los testículos, órganos complementarios y diferentes. La reproducción humana es más compleja que la de otras especies no sexuadas, pues debe mezclar materia genética de dos individuos diferentes. Pero tiene la ventaja de permitir una mejor adaptación al medio ambiente. Para la formación de los seres humanos, la relación con el medio ambiente, la sociedad y la cultura es crucial. Nuestra conformación biológica permite, por tanto, esta capacidad de adaptación.

El dimorfismo sexual produce otro tipo de características secundarias asociadas al sexo, tales como la fuerza física, el tamaño del pecho, el vello, etc. Sin embargo, en este caso, las características secundarias no son duales, es decir, no corresponden sólo a dos tipos radicalmente divergentes. Sus diferencias se pueden describir en términos de un continuo: en algunos casos, un sexo posee más de ellas que el otro, o viceversa.

Así como los rasgos físicos secundarios no son dicotómicos, sino que forman un continuo, también los rasgos psicológicos, la “feminidad” y la “masculinidad” de los seres humanos tiene esta misma característica. Cada sociedad tiene su propuesta de modelos para los sexos, que pueden variar a través del tiempo, y las mujeres y los varones buscan parecerse a ellos. En algunas sociedades, los estereotipos femeninos y masculinos son totalmente diferentes; en otras, las mujeres y los hombres pueden compartir algunos rasgos y diferenciarse en otros. La gran variedad de modelos existentes o que han existido en las sociedades presentes y pasadas, indica que no se basan en ningún determinismo biológico. Su origen se encuentra en las definiciones sociales y culturales que rigen la conducta de mujeres y hombres, y se transmiten de generación en generación, mediante la socialización y la educación.

Por lo tanto, sólo los órganos reproductores deben tener características dicotómicas: ovarios y testículos deben ser radicalmente distintos. En todas las demás características, ya sean secundarias, físicas o psicológicas, existe un continuo entre un polo y otro; no es necesario por razones biológicas que existan sólo dos tipos contrapuestos de individuos. Por el contrario, la especie humana se caracteriza por la pluralidad individual. Se debe distinguir, por tanto, entre el sexo biológico, que es dicotómico (hembras y machos), y el género social, los atributos que la sociedad le adjudica a cada sexo, cuyo origen no es biológico. El género social no tiene porque ser dicotómico: podría generar muchos modelos individuales.

Para que el sexo biológico se convierta en género social, las sociedades humanas han desarrollado instituciones y mecanismos que, en su conjunto, forman el sistema social de género. Este sistema garantiza que, en todas las sociedades, se asigne papeles diferentes a las mujeres y a los hombres y que, luego, las personas se adecuen a los estereotipos vigentes. Es difícil saber cuál fue el origen histórico de este sistema, pero muchos indican que tuvo que ver con la organización social de la reproducción humana. Los seres humanos no procreamos por instinto y podemos separar la sexualidad (el placer sexual) de la reproducción; el apareamiento no se produce, por lo tanto, sólo cuando la mujer es fértil. De aquí, que es posible que las sociedades primitivas tuvieran que buscar otros medios sociales para sustituir al instinto, e insistieran en la complementariedad psicológica y social de las mujeres y los varones.

El sistema de género que convierte la dicotomía biológica en dicotomía social cumplió también otro objetivo: hizo que uno de los dos sexos, en este caso el femenino, se ocupara de los pequeños hasta que éstos alcanzan la madurez. Esa tarea se le asignó sólo a las madres, con ayuda ocasional de los padres, sobre la base que eran ellas las que procreaban y parían; la maternidad biológica se convirtió en maternidad social. El problema es que las mujeres sólo son necesarias en la gestación, el parto y la lactancia. En las demás tareas, su presencia no es imprescindible, pues pueden ser realizadas por los varones. Una forma de garantizar que las mujeres asuman también el cuidado de los niños y niñas es la creación de modelos de feminidad en los que la maternidad se convierte en el principal, cuando no único, papel femenino.

Las relaciones de género se expresan en todas las instituciones y organizaciones que existen en la socie-

dad, pero su base principal es la familia, que ha regulado históricamente las relaciones de género; lo que sucede allí se proyecta, posteriormente, a otros ámbitos de la vida social. A pesar de su larga duración, no ha sido una institución inmutable; ha tenido importantes variaciones vinculadas a los cambios económicos, sociales y culturales de nuestras sociedades. No podemos, entonces, hablar de “la familia” como una realidad única; se debe precisar en cada ocasión a qué tipo de familia se hace referencia.

En la actualidad, el modelo dicotómico de feminidad y masculinidad está en crisis. El cuidado y la socialización de los niños también pueden ser desempeñados por los varones, pues no responden a impulsos instintivos, sino que sólo requieren de aptitudes que todos los seres humanos, independientemente de su sexo, poseen y pueden desarrollar. De hecho, sólo en los siglos XVIII y XIX, las sociedades occidentales acentuaron la importancia de la maternidad social, insistiendo en que el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos era el papel principal de las mujeres. A pesar de ello, durante esos dos siglos, muchas mujeres combinaban estas tareas con otro tipo de funciones y actividades; lo contrario, en cambio, no sucedió nunca: los hombres no convirtieron la paternidad en un papel doméstico. Hasta mediados del siglo XX, este modelo continuó vigente. Las mujeres, o eran exclusivamente amas de casa, o combinaban sus tareas externas con este trabajo, situación que se generaliza especialmente durante las dos guerras mundiales. Los cambios a partir de los años sesenta implicaron que cada vez más mujeres se incorporaron a la esfera pública manteniendo al mismo tiempo sus papeles familiares. Es lo que se ha definido como la “doble presencia” femenina.

Así, aunque el sistema de género se origina en la reproducción humana, también regula áreas sociales que tienen otras funciones, como la economía y la política. Los papeles sexuales también aparecen en estas funciones, cuando las mujeres se incorporan a sus actividades fuera del ámbito doméstico. Ahora bien, la existencia de la división sexual del trabajo y su expresión en el sistema de género no necesariamente implica que las diferencias en los papeles de mujeres y varones se conviertan en desigualdad entre ambos. Pero, en la realidad, el sistema no se ha caracterizado por su igualdad. Desde hace varios milenios, la situación social de las mujeres se ha caracterizado por la desigualdad con los varones. En muchos casos, se ha expresado en formas de opresión política, social, cultural y personal. Ello es

lo que ha hecho que se haya definido como un sistema “patriarcal”, en el que los hombres tienen una situación de superioridad y ventaja sobre las mujeres.

El patriarcado, como forma de organización del sistema de género, ha tenido una vigencia temporal tan extensa que ha llegado a confundirse con un sistema normal. La jerarquía entre los sexos aparece reflejada en gran parte de las ideologías, religiosas o laicas, de la historia de la humanidad. Si bien hombres y mujeres se han ajustado a esta ideología, ello no significa que siempre haya sido aceptada con pasividad por parte de las mujeres. En el transcurso de la historia de Occidente, las mujeres se rebelaron muchas veces en contra de su situación y de su papel social. Al comienzo, lo hicieron de forma espontánea y sin pretender conseguir una organización amplia de mujeres. Es, a partir del siglo XIX, con el surgimiento del sufragismo que su lucha adquiere las características de un movimiento social con perspectiva política, que no sólo ha planteado reivindicaciones específicas y coyunturales, sino que, en muchos casos, se ha propuesto transformar, total o parcialmente, la realidad social.

### **Sistema de género y sociedad moderna**

Aunque el sistema de género predominante ha sido el patriarcal, caracterizado por la desigualdad entre el género masculino y el femenino, resulta interesante describirlo también desde la perspectiva de cuáles han sido, cómo se han originado y cómo se han consolidado los papeles de hombres y mujeres en cada sociedad determinada. Lo que nos interesa en este caso es conocer el sistema de género de la sociedad industrial y urbana que se va configurando en el siglo XIX y se establece definitivamente a lo largo del siglo XX. Aunque hoy nos encontramos a las puertas de una sociedad nueva, la del próximo milenio, todavía persisten, en las actividades vinculadas al género, los elementos de la sociedad moderna, aunque ya en proceso de transición.

En la sociedad moderna, industrial y urbana, el patriarcado se expresó mediante una forma de división sexual del trabajo que acentuó la separación del espacio privado (el hogar, destinado a las mujeres), del espacio público (predominantemente masculino). El ámbito público adquirió valor económico, social y de prestigio, mientras que al ámbito doméstico sólo se le asignó un valor simbólico. Así, al ama de casa se la ha definido siempre como una mujer que “no trabaja”. En la medida que se ha cambiado la forma de conceptualizar y valorar el trabajo doméstico, se ha constatado empíricamente

que esto era falso: su trabajo requiere más esfuerzo y horas que el de la mayoría de los obreros. Pero, se dice que no trabaja, porque no recibe un salario, es decir, no se le asigna valor económico a su trabajo. De hecho, esta definición de “no trabajo” no se aplicó nunca a cualquier trabajo del mismo tipo si éste se hacía en una organización del mundo público. Por ejemplo, el cocinero de un restaurante o la maestra de parvulario, sí se considera que son trabajadores y a su trabajo se le pone un precio.

En la sociedad urbana moderna, la familia perdió las funciones económicas, sociales y políticas que tenía en la sociedad preindustrial, y se convirtió en el espacio social en el que se reproduce a los seres humanos, biológica y socialmente, y se les prepara de modo cotidiano para las tareas públicas. Al mismo tiempo, se la redujo para incluir sólo a la pareja y sus hijos, la familia nuclear, en lugar de la familia extensa del período anterior, en la que convivían bajo un mismo techo muchas personas vinculadas por lazos familiares y de trabajo. Desde la perspectiva de las mujeres, esto significó que su participación social fue restringida al ámbito de la familia nuclear y del hogar. El trabajo doméstico y su papel de esposa y madre se convirtieron en su única actividad económica, cultural y social. Ocasionalmente, por necesidades económicas, se incorporaba al mundo del trabajo asalariado o empresarial.

El desarrollo de las ciudades estuvo asociado, en los países occidentales, no sólo al proceso de industrialización y de construcción del Estado moderno, sino también a estos cambios en la división sexual del trabajo y de la familia. Ello contribuyó a que las mujeres tuvieran problemas específicos en las ciudades y, a su vez, a que la sociedad urbana tuviera que enfrentar conflictos de relaciones humanas que no existían en la sociedad rural. Los cambios producidos supusieron una nueva organización del espacio físico y es así como las ciudades comenzaron a crecer y a extenderse, mientras descendía la población que vivía en zonas rurales. Las ciudades terminaron de consolidar la separación entre lo público y lo privado, entre el lugar de trabajo, de la política, de la cultura y el espacio de la familia. Hombres y mujeres ya no compartían la vida cotidiana como había sucedido antes y la diferenciación entre sus papeles y sus relaciones personales se acentuó hasta convertirse en dos mundos separados y distanciados. Cada día, los hombres abandonaban la vivienda para acudir a los lugares de trabajo o de vida social, organizativa, política y cultural para regresar a ella sólo de noche. Las mujeres,

mientras tanto, se quedaban en el hogar, abandonándolo sólo por períodos breves, para tareas relacionadas con su trabajo doméstico (la compra, llevar o recoger a los hijos del colegio, etc.).

Esta forma de división sexual del trabajo tuvo importantes consecuencias en las relaciones sociales que hombres y mujeres podían desarrollar. Mientras que los hombres trabajan en forma colectiva y participan en otras actividades también del mismo tipo, las mujeres lo hacen de forma individual, permaneciendo aisladas muchas horas del día en sus casas. Esto no impide que desarrollen relaciones personales con otras mujeres, en la compra o en el parque, donde juegan sus hijos, pero éstas no son estables, sino ocasionales y por cortos períodos de tiempo. La situación es especialmente difícil para la mayoría de las mujeres de sectores trabajadores o incluso de clase media no acomodada, con viviendas pequeñas, lugares de esparcimiento escasos y pocos parques y jardines. Son las llamadas “ciudades dormitorio”; que sólo son dormitorios para los varones que pasan el día fuera, pero son el lugar permanente de residencia y trabajo del ama de casa.

La división de la vida social en espacios masculinos y femeninos (o públicos y privados) también tuvo consecuencias en las formas de relaciones sociales predominantes en la sociedad urbana. En las actividades públicas, se han impuesto las organizaciones y las relaciones formales e impersonales; el mundo privado y la familia se han convertido en el principal lugar donde se expresan los sentimientos, el afecto y las relaciones personalizadas. Las personalidades de las mujeres y los hombres han tenido que adecuarse a sus nuevos papeles; así las mujeres son las depositarias de los sentimientos y los hombres de la racionalidad y la eficiencia. Si bien es cierto que la sociedad dice valorar por igual lo público y lo privado, la razón y el afecto, en realidad, da prioridad a lo primero sobre lo segundo. Lo masculino se ha impuesto socialmente en la medida en que los hombres son los privilegiados y las mujeres, las discriminadas.

Las mujeres y su aporte se convierten así en “invisibles” para la sociedad. Sin embargo, esto no significa que lo privado y lo público estén separados: el mundo público no podría existir sin el privado. Por un lado, el trabajo doméstico realizado por las mujeres produce la infraestructura material para que se pueda realizar cualquier actividad social, pública o privada. Pero el aporte de la familia y, en especial de las mujeres, en ella va más allá: son las encargadas de recomponer las relaciones sociales fragmentadas en el mundo público.

La vida pública tal como hoy existe, con el predominio de sus organizaciones formales burocratizadas, ha estandarizado los comportamientos, quitándoles sus aspectos personales. Los papeles especializados requieren una forma de comportamiento y relación en el trabajo, otra en la política y otra en otros tipos de organizaciones. Los grupos se diferencian, además, en función de la edad, el tipo de trabajo, las aficiones, etc. Las mujeres constituyen el agente de unión que enlaza a niños y adultos, jóvenes y viejos, especialistas y legos en la realidad de la vida cotidiana. Mantienen a flote un vínculo común que enlaza a las partes para que la totalidad no se haga pedazos. Así se produce cohesión y coordinación, recomponiendo los lazos comunitarios que la vida urbana e industrial pone en cuestión y se suavizan las tensiones que generaría un nivel de conflictos que, sumados a los inherentes al mundo público, aumentarían la posibilidad de un colapso social.

Lo alienante de las ciudades con respecto a este sistema de género es que estos lazos comunitarios son responsabilidad sólo de las mujeres y, además, han de ser realizados en condiciones de trabajo de aislamiento, de poco valor social y de frustración. Las amas de casa en las ciudades actuales suelen padecer neurosis y agotamiento, lo que se refleja, en muchos casos, en altos consumos de tranquilizantes y, a veces, en incremento del alcoholismo. Todo ello hace que aumente, como consecuencia, la tensión y la violencia, que la familia no siempre se pueda considerar como un reducto de paz y armonía, de expresión de afectos y de lazos personales.

El sistema de género de la sociedad moderna y su división de los ámbitos de actividad en públicos y privados produjo, por tanto, una división de actividades sociales que coincidían con la definición de los papeles de género. En el ámbito público quedaron todas las actividades que corresponden a la producción de bienes y servicios del mercado, a la política y el Estado, a la cultura y a la diferenciación social en clases. En el ámbito privado, quedaron las actividades vinculadas a la reproducción humana y a la producción de bienes y servicios que permiten el mantenimiento cotidiano de las personas, tanto las que participan del mundo público, como de las que están imposibilitadas de hacerlo. La dimensión de género hizo que el ámbito público se considerara masculino y el privado femenino.

Aunque hoy está en un proceso de transformación, nuestra sociedad sigue teniendo estas características de la sociedad moderna. La dicotomía entre público y privado no significa que estas dos esferas no tengan

relaciones entre sí, y que no podamos encontrar a las mujeres en lo público y a los hombres en lo privado. Pero, en todos los casos, nos encontraremos con que se producen diferencias entre los hombres y las mujeres, es decir, sigue existiendo una dimensión de género que afecta a todas las actividades sean económicas, culturales, políticas o sociales. Si bien las relaciones de género se expresan en todas estas instituciones y organizaciones sociales, su base principal es la familia. Desde la familia, se ha determinado el tipo de relaciones que habrá entre las mujeres y los hombres y esto se proyecta luego a otros ámbitos de la vida social. Sean cuales sean las otras actividades que las mujeres realizan, ellas son, al mismo tiempo, las responsables de la familia.

Podemos así decir que las mujeres tienen unos ámbitos sociales donde están presentes y otros donde están ausentes y que ellos se corresponden con la división sexual del trabajo de la sociedad moderna. Estaban y están presentes en el ámbito privado con todas las actividades que ello comporta. Estuvieron ausentes del ámbito público en el siglo XIX. La lucha de las sufragistas y la consolidación de la democracia moderna que extendió el rango de ciudadanía a todos los hombres y mujeres han producido una incorporación parcial al ámbito público. La incorporación de las mujeres al ámbito público podríamos definirla como una presencia condicionada y una ausencia relativa, que se produce en las actividades económicas, culturales, sociales y políticas.

Hoy podemos hablar de ausencia relativa de las mujeres del ámbito público en la medida que muchas mujeres ya se han incorporado a él. En la actualidad, algunas o muchas mujeres participan en el trabajo asalariado, en las actividades políticas, en los puestos de responsabilidad política, en las actividades culturales y en las sociales. Esto es especialmente así en el caso de las mujeres más jóvenes que se han beneficiado, en este sentido, del acceso al mundo público, de los cambios demandados por el feminismo moderno. Pero, aún, no podemos decir que sean todas las mujeres las que se encuentran presentes en estas actividades. Tampoco podemos decir que esta presencia en el mundo público esté libre de la dimensión de género.

La dimensión de género se expresa en dos rasgos importantes de la participación femenina en las actividades públicas: en primer lugar, esto les supone una doble presencia, en el ámbito privado y en el público. En segundo lugar, la presencia en el ámbito público, aún,

no se produce en plena igualdad con los hombres. Por ello, la podemos describir como una presencia condicionada. Las mujeres, en conjunto, aún están lejos de participar en las actividades públicas sin que el hecho de ser mujer no se traduzca en inferioridad de condiciones, sean económicas, políticas o culturales. La incorporación de las mujeres al ámbito público, del que estaban ausentes, está condicionada, tanto porque mantienen su presencia en el ámbito privado con una doble jornada de trabajo, como porque existe una segregación de género en el ámbito público. En el caso del mercado de trabajo, su destino es el de las profesiones femeninas menos valoradas que las masculinas, y aún cuando se incorporan también a éstas obtienen por ello un menor salario.

Finalmente, es importante destacar que aunque de modo generalizado se puede hablar de las mujeres como si fueran un colectivo homogéneo, también existen entre ellas diferencias de clase o generacionales. Muchos de los aspectos que hemos descrito cruzan las clases sociales. Pero debido a los cambios que se han producido en la segunda mitad de este siglo, se han acentuado las diferencias generacionales. Las mujeres jóvenes se encuentran hoy incorporadas al ámbito público. Es decir, tienen presencia donde antes las generaciones de sus madres y abuelas estuvieron ausentes. Pero como hemos indicado, esto no implica que hayan desaparecido las desigualdades en la medida que su presencia se ha traducido en la “doble presencia” y en que siguen existiendo discriminaciones de género en las actividades del mundo público.



# 12 HACIA POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO CON ENFOQUE DE GÉNERO

---

**Blanca Munster**

Profesora. Investigadora del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana.

## **Introducción**

Gran parte de la literatura referida a las políticas económicas y al impacto de las reformas estructurales es de naturaleza macroeconómica. Si bien es cierto que fracasan en el intento de captar adecuadamente el rol de lo meso y lo micro, ignoran de forma muy marcada sus implicaciones de género.

La macroeconomía convencional está principalmente preocupada por analizar cómo una determinada estructura productiva vuelve al sendero de crecimiento en condiciones de equilibrio tras una fase de desequilibrio macro, pero no está especialmente preocupada por los rasgos institucionales, tecnológicos o de organización industrial de la nueva estructura productiva resultante de los procesos de ajuste, ni lo está tampoco por quién gana o pierde durante ese episodio.

El presente artículo pretende aportar una visión no androcéntrica de la economía con el objetivo de superar los límites que impone el análisis convencional, que no permite comprender la situación desfavorable en la que se encuentran las mujeres y establecer las relaciones existentes entre política económica, género y acceso a los recursos.

Esto implicaría reconceptualizar las categorías e indicadores no neutros con los cuales se ha venido definiendo, midiendo y analizando los procesos socioeconómicos, así como desarrollar nuevas perspectivas de análisis que permitan visualizar lo que tradicionalmente la economía ha mantenido oculto. Sólo así, las propuestas de política económica serán capaces de incidir significativamente en un desarrollo humano con mayor equidad.

## **Dotar de género a la política económica**

Debido a la ceguera del discurso económico ante las cuestiones de género, no resulta fácil vincular, de forma sistemática, el análisis de las relaciones de género con la política económica. Las relaciones de género son construcciones sociales que tienen e implican consecuencias materiales diferentes para los hombres y las mujeres.

El funcionamiento de los diferentes mercados (laboral, del suelo, financiero y de productos), así como las políticas sociales, reproducen relaciones estructurales de poder que les confieren una dimensión asimétrica de género. Con el análisis de las relaciones de género, se estudia precisamente cómo las relaciones de mercado que parecen ser neutrales desde el punto de vista del género, responden, de hecho, al punto de vista masculino.

En el caso de la teoría neoclásica, se asume que los comportamientos de los individuos son racionales, en función de intereses propios y orientados comercialmente; a través de la historia y de las culturas, los seres humanos persiguen, de manera racional, la maximización de sus utilidades o su propio interés. El individuo representativo “no tiene” sexo, clase, edad o pertenencia étnica, y “está fuera” de un contexto histórico, social y geográfico particular. En consecuencia, las diferencias entre hombres y mujeres son ignoradas en los supuestos que sustentan políticas ampliamente aplicadas y sus instrumentos. El individuo racional del enfoque neoclásico, entre otras dimensiones de identidad, carece de género (Ferber y Nelson, 1993).

El análisis de las relaciones de género estudia precisamente cómo las relaciones de mercado que parecen

ser neutrales desde el punto de vista del género, responden, de hecho, al punto de vista masculino. Elson lo puntualiza así:

ser un trabajador, un agricultor o un empresario, no adscribe abiertamente género; pero las mujeres y los hombres tienen experiencias diferentes como trabajadores, agricultores y empresarios; y los términos supuestamente neutrales en relación al género “trabajador”, “agricultor” o el “empresario” tienen implicaciones de género. De hecho, se supone que el trabajador, el agricultor o el empresario son hombres, creando un sesgo masculino tanto en el análisis económico como en la política económica (Elson, 1992).

Bajo el efecto de las políticas de ajuste se produce una modificación radical de las relaciones entre las esferas productiva y reproductiva, y las mujeres terminan desplazándose a esta última con una mayor responsabilidad de la supervivencia familiar; esto se agudiza por la redefinición del sector público en favor de “lo privado”.

Así, encontramos que la mayoría de los estudios se refieren a los costos de los programas de ajuste dentro de la economía monetizada; sin embargo, se mantienen ocultos los costos de la transferencia del mercado a la familia. Aquí, el factor de equilibrio lo representa la habilidad de las mujeres para desarrollar estrategias que permitan la supervivencia de la familia con menos ingresos y más trabajo.

Es por ello que es necesario *dotar de género las políticas macroeconómicas* (Bakker, 1999). Esta frase implicaría un doble proceso:

En primer lugar, el análisis de género de la macroeconomía debe examinar las diferentes consecuencias que, para las mujeres, tienen las reformas de las políticas macroeconómicas, debido al impacto de estas políticas en la actividad femenina, tanto remunerada como no remunerada.

En segundo lugar, porque se produce una retroalimentación entre las diferentes políticas económicas y sociales basadas en el género a nivel micro y meso, y las decisiones y los resultados macroeconómicos.

En el escenario descrito por la economía neoclásica, los individuos son libres y se encuentran en el mercado, donde, por definición, se dan intercambios libres y voluntarios, en los cuales deberían satisfacer sus intereses. No obstante, existen procesos de exclusión y selección adversa, atribuidos a la existencia de fallas del mercado, asimetrías de información y particularidades de las

instituciones clave de mercado, como las de capital y tecnología (Katz, 2000).

En la literatura convencional, se utiliza el término “distorsiones del mercado” cuando se intenta describir los efectos adversos del funcionamiento de los mercados. Históricamente, las relaciones con el mercado han sido diferentes para hombres y mujeres, de lo que derivan consecuencias en cuanto a sus elecciones y sus conductas (Merchant, 1989). Las mujeres son doblemente perjudicadas; por un lado, mecanismos excluyentes de un modelo de acumulación que enfatiza en la valorización del capital y que no son simples “distorsiones del mercado” y, por otro, la discriminación de la que son objeto.

El argumento de las “fallas del mercado” debido a externalidades o mercados incompletos es, principalmente, un argumento de la microeconomía. Se trata de considerar las normas y las reglas sociales y económicas, los sistemas de incentivos, así como diferentes estructuras de coordinación o interrelación que, al final, determinan las actitudes individuales y las relaciones sociales de hombres y mujeres. La ficción de la teoría económica es relacionar actitudes individuales con resultados a nivel agregado, sin considerar las instituciones, normas y reglas sociales. Para evitar este supuesto irreal, se ha configurado el concepto y término de “nivel meso” para describir todas las instituciones reales que vinculan el “nivel micro” con el “nivel macro” y viceversa. Entendido así, el nivel meso abarca las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones, federaciones, instituciones estatales a diferentes niveles, y sirve como un filtro que facilita, selecciona o evita la transferencia de las señales macroeconómicas (Bakker, 1990).

Las dos causas fundamentales que obstaculizan la adaptación esperada a los incentivos macroeconómicos son: 1) externalidades y 2) las barreras institucionales.

Las externalidades existen cuando no todas las informaciones están reflejadas en los precios; las acciones individuales tienen entonces un impacto externo positivo o negativo sobre otros agentes, lo que implica una diferencia entre la eficiencia privada y la eficiencia social. Entre otros ejemplos, se puede mencionar:

La inversión en capital humano dentro de la familia no es y no puede ser reflejada en el precio del trabajo.

En el sector informal y en el sector agropecuario existe una subvalorización del trabajo familiar, lo que permite extender la producción familiar más allá de la rentabilidad económica. La consecuencia de la subvalorización del trabajo familiar, principalmente de la mu-

jer, o de la inversión en capital humano, conduce, por ejemplo, a una intensificación del uso del trabajo familiar.

Al mismo tiempo, las mujeres enfrentan restricciones que son mucho más que “simples distorsiones de mercado”; éstas son severas limitaciones para acceder a los bienes de capital, el crédito y el empleo (Gálvez, 2001).

Es bien conocido el hecho de que las tasas de interés y las facilidades de pago varían grandemente de un cliente a otro. Según su clase, grupo racial, área de residencia y, en particular, género, los costos de transacción se elevan, se impide el acceso formal al crédito, o bien, se debe pagar costos administrativos altísimos por préstamos, a los que se suma la falta de garantías subsidiarias (Dymski, 1999, 2002).

### Políticas de desarrollo productivo con enfoque de género

En diversos estudios de CEPAL, se ha analizado las características de los procesos de reforma realizados en América Latina y el Caribe durante los años noventa y sus consecuencias en términos de eficiencia, productividad y equidad distributiva. Si bien se destaca que este contexto ha sido fuertemente determinado por el tipo de políticas macroeconómicas puestas en práctica, a los cambios productivos, tecnológicos e institucionales también se les considera asociados a procesos en los ámbitos microeconómico (de las empresas formales e informales, es decir, unidades de decisión) y mesoeconómico, entendidos como las condiciones institucionales

o del entorno. Por tanto, se recomienda que el alcance de las políticas abarque esos niveles, en la medida en que se procure incidir directamente en la productividad del aparato económico, o ejercer un impacto sobre las condiciones del entorno, de modo que sirva de sustento a los incrementos de la productividad (CEPAL, 2003).

Sin embargo, encontramos que la mayoría de los estudios que consideran el tema de género y su vinculación con el desarrollo productivo, se enfoca en las microempresas. Este sector, si bien presenta similitudes con el de las pequeñas y medianas empresas, suele tener sus particularidades en su origen y desempeño, así como en la frecuencia de nacimientos y muertes de empresas.

Las firmas pequeñas y medianas –por diferentes razones, como asimetrías de información, mal funcionamiento del mercado de capitales y falta de acceso a servicios adecuados de ingeniería y consultoría– han afrontado grandes dificultades para adaptarse a las nuevas reglas del juego en el marco de las reformas y la apertura de las economías. Todo ello habría contribuido no solamente a llevar la tasa de “mortalidad” empresarial a altos niveles, sino también, a la destrucción de cadenas productivas que habían tenido una relativa vitalidad en el pasado (Katz, 2000).

La especificidad de la participación de las mujeres en actividades empresariales –a diferencia de cuando lo hacen como asalariadas o autoempleadas–, sólo se ha abordado en forma incipiente. Sin embargo, y pese a que la información disponible es limitada e imperfecta, la actividad empresarial de las mujeres parece repre-

sentar una porción significativa de la actividad empresarial en la región y muestra una tendencia a aumentar.

En los trabajos que se ocupan de esta temática, se manifiestan las asimetrías de resultados entre las empresas dirigidas por mujeres y aquellas a cargo de hombres.

En la actualidad, el mundo empresarial se sigue calificando como masculino, no solamente porque la mayoría de los empresarios sean hombres, sino porque se pone en juego actitudes, comportamientos, valores y prácticas

Cuadro 1

#### IMPLICACIONES DE GÉNERO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

<i>Tipo de política</i>	<i>Asimetrías de género resultantes</i>
Medidas fiscales sobre la renta (impuestos directos e indirectos)	Impuestos directos tienen una mayor incidencia en los hombres, debido a su mayor acceso a trabajos remunerados; se supone que los indirectos afectan más a las mujeres, al administrar el presupuesto familiar destinado al consumo
Gasto público	Los recortes de los gastos en el sector público son especialmente negativos para las mujeres
Política monetaria y tipo de cambio (devaluación o reevaluación)	Posible aumento de la inflación-contracción del poder de compra. Afectaciones a sectores exportadores donde el empleo femenino es mayoritario
Mercado laboral	Determina niveles salariales, calidad del empleo, seguridad y protección laboral. Derechos laborales diferentes
Mercados financieros	Limitaciones para las mujeres en el acceso a créditos para el consumo y la inversión

concretas que la cultura predominante identifica como masculinos. Si para los hombres, la actividad empresarial puede significar una afirmación de su identidad de género, es posible que para las mujeres implique trascender (agregar) o transgredir (cambiar) la suya. El estereotipo de lo masculino se asocia a los comportamientos agresivos, arriesgados; estas cualidades, a su vez, son consideradas propias de la competencia en el medio empresarial (Rostagnol, 1998). Aparentemente, los valores masculinos serían los más apropiados para el desarrollo empresarial: importancia del éxito material y el progreso, el dinero y las cosas; ser asertivo, ambicioso. Para las mujeres, la seguridad y el entorno son los factores más importantes en el trabajo, mientras que para los hombres lo son la autoafirmación y la competición (Duchéneaut, 1997).

La concentración de mujeres en el sector de las microempresas se atribuye a que acceden a él con mayor facilidad debido a que éste les opone pocas barreras en cuanto a requerimientos (niveles de escolaridad, requisitos legales, capital, otros), y también a que su organización, por ser más flexible (muchas veces las actividades se realizan en el hogar), les permite compatibilizar el trabajo remunerado con las responsabilidades y tareas reproductivas que siguen estando a su cargo.

La rápida feminización de la fuerza de trabajo en las últimas dos décadas está vinculada, con frecuencia, al sector de los servicios y a la producción para la exportación, con resultados contradictorios en términos de empleo, calidad de éste, ingresos y autonomía. La importancia de la presencia de las mujeres como trabajadoras, pero, sobre todo, como empresarias, es reconocida en una serie de estudios sobre diferentes países de América Latina y el Caribe, aunque, por ahora, son limitadas las investigaciones en relación con sus activida-

des empresariales y pocos, los programas que las promueven.

Las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de baja productividad y subrepresentadas en los de productividad media y alta, en tanto que, con los hombres, ocurre exactamente lo contrario (tablas 1 y 2). Estas desigualdades de género agravan, para el conjunto de las mujeres, la falta de equidad que se produce en la totalidad de la economía entre los sectores de baja productividad y los demás sectores (Gálvez, 2001).

Pese a la insuficiente información estadística (para cuantificar las contribuciones económicas de las mujeres), los datos disponibles han permitido señalar que ellas representan entre 25% y 35% de los empleadores y personas que trabajan por cuenta propia en la región; son propiedad de mujeres entre una cuarta y una tercera partes de las microempresas, y de las pequeñas y medianas empresas.

Los datos estadísticos que captan las brechas de género en las pequeñas empresas, así como la información cualitativa sobre las mujeres empresarias, son bastante exiguos. Los análisis de tipo cuantitativo se basan, en general, en las encuestas de hogares o de empleo, que brindan, principalmente, información para los sectores del autoempleo y la microempresa. Son menos frecuentes las encuestas diseñadas, específicamente, para conocer la situación de las empresas de propiedad femenina, o para realizar estudios comparativos de los resultados empresariales de hombres y mujeres, y sus causas, que abarquen diferentes tramos de tamaño de las unidades productivas (pequeñas y medianas).

No obstante, el papel de las mujeres empresarias en el desarrollo social y económico, aunque de manera todavía incipiente, está comenzando a ser reconocido y a requerir mayor atención, particularmente, en el segmento de las pequeñas y medianas empresas.

Tabla 1

**PORCENTAJE DE MUJERES EN EL TOTAL DE OCUPADOS POR SECTOR, ALREDEDOR DE 1997 (ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA)**

<i>País</i>	<i>Sectores de baja productividad</i>	<i>Sectores de productividad media y alta</i>	<i>Sobre representación en baja productividad</i>	<i>Total</i>
Bolivia	46,6	31,0	15,6	40,6
Brasil	43,8	35,7	8,1	39,2
México	39,7	33,7	6,0	36,3

*Fuente:* Gálvez, Thelma. "Aspectos económicos de la equidad de género." Serie *Mujer y desarrollo*, Núm. 35, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, 2001.

**Diferencias de ingresos y segregación laboral de género**

En la región, las mujeres continúan presentando mayores tasas de desempleo que los hombres, altos niveles de segregación ocupacional, sobrerrepresentación en los sectores de baja productividad, donde obtienen salarios bajos y escasas ganancias, y subrepresentación en los de productividad media y alta, donde se constata, además, diferencias de sa-

larios y de ganancias empresariales.

Aún cuando, en muchos casos, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se ha dado en sectores dinámicos, como el de la exportación agro-industrial, los empleos a los que han accedido han sido mayoritariamente de baja calificación y mal pagados, con escasas posibilidades de formar organizaciones o de negociar mejores condiciones laborales.

Las disparidades de ingresos, según sexo, no responden solamente a diferencias en la remuneración laboral, pues también se observan entre los perceptores de rentas o de ingresos por concepto de la propiedad. Las mujeres empresarias se sitúan en mayor proporción en los sectores de baja productividad, existe una división sexual de los rubros a los cuales se dedican empleadoras y empleadores, y se encuentran en peor posición que los hombres con respecto a la propiedad del capital y la actividad empresarial. Estas diferencias se explican por factores económicos que limitan el ahorro y la acumulación, como resultado del menor nivel de los ingresos femeninos, y por factores culturales que determinan las leyes, normas y funcionamiento de las instituciones (menor acceso al crédito y barreras a la posesión legal de propiedades y herencias) (Gálvez, 2001; Trejos Solórzano, 2000, 2001).

### Sectores de baja productividad y empresariado femenino

La existencia de un sector de actividad económica de baja productividad, en el que se pagan bajos salarios y quienes trabajan por cuenta propia o como pequeños empresarios obtienen escasas ganancias, es un factor importante de desigualdad dentro del mercado laboral. En el sector caracterizado por una productividad media y alta hay diferencias de salarios y de ganancias empresariales que han venido aumentando y son también fuentes de inequidad.

Existe evidencia de que, si bien las mujeres aprenden con éxito nuevas calificaciones, es frecuente que continúen teniendo problemas para entrar en ac-

Tabla 2

### AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): OCUPADOS EN PEQUEÑAS EMPRESAS, SEGÚN LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y GÉNERO (EN PORCENTAJES)

País	Año	Total			Total		
		urbano	Hombres	Mujeres	rural	Hombres	Mujeres
Argentina	2001	30,9	27,4	35,3	s/d	s/d	s/d
Bolivia	1997	28,6	29,5	26,5	46,5	47,1	44,1
Chile	2000	21,3	13,1	33,2	34,7	32,2	42,7
Costa Rica	2000	22	17,8	28,3	34,3	30,9	42,8
Rep. Dominicana	1996	21,8	28,3	29,4	26,2	25,7	27
Ecuador	1998	31,2	27,1	38,1	52,3	52,2	52,5
El Salvador	1999	19,3	23	14,1	30,2	36,4	14,2
Guatemala	1998	43,3	39,6	48,8	37,8	35,8	44,4
Honduras	1999	22,3	21,1	24,0	40,7	44,3	30,8
México	2001	21,7	21,7	21,7	s/d	s/d	s/d
Nicaragua	2001	32,8	27	41,1	38,4	34,3	50,6
Panamá	2000	16,7	11,8	11,8	35,2	33,5	39,4
Paraguay	1999	37	26,9	51,6	56,5	52,4	66,9
Perú	2000	32,8	29,7	37,8	45,9	43,1	57,3
Uruguay	2000	23,2	15,9	31,9	s/d	s/d	s/d

Fuente: BID. "Se buscan empleos decentes. Los mercados de trabajo en América Latina.", 2003.

tividades masculinizadas. Esto se debe, tanto a la discriminación explícita, como a la carencia de experiencia y contactos de mercado que les permitan orientarse hacia nuevos productos.

Tabla 3

### ACCESO A LA PROPIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS: PERCEPTORES DE RENTAS

País	% de perceptores de rentas sobre total perceptores	% de mujeres entre perceptores de rentas	
		Alrededor de 1990	Alrededor de 1997
<i>Urbano</i>			
Argentina	1,4	36,0	43,1
Bolivia	4,9	-	38,7
Colombia	26,0	27,1	33,7
Ecuador	3,8	44,9	51,5
Paraguay	3,9	48,5	44,2
Uruguay	3,7	48,5	48,3
<i>Nacional</i>			
Brasil	5,5	43,9	38,5
Chile	22,3	26,9	31,8
Costa Rica	19,7	25,0	27,1
Honduras	4,3	-	59,9
México	3,4	37,2	29,4
Panamá	1,8	25,3	40,0

Fuente: Gálvez, Thelma. "Aspectos económicos de la equidad de género." Serie Mujer y desarrollo, Núm. 35, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, 2001.

Sobre todo en actividades en las que se introducen nuevas tecnologías, se ha detectado problemas relacionados, tanto con el empleo de la tecnología, como con el mercado, donde enfrentan dificultades para poner la mira en nuevos tipos y calidades de productos. No obstante, algunas de las industrias consideradas típicamente femeninas, como las textiles, han sido identificadas como poseedoras de un importante potencial exportador, además de buenas posibilidades en los mercados nacionales o locales.

### **Restricciones tecnológicas**

Para las mujeres empresarias, la ignorancia tecnológica es un gran obstáculo, junto con la falta de conocimientos técnicos sobre la conducción de la unidad productiva, la evaluación inadecuada de tecnologías y la falta de destrezas especializadas para trabajar en proyectos específicos. La escasa disponibilidad de tecnología y equipos, así como de las destrezas necesarias para su manejo, a menudo lleva a las mujeres al sector artesanal, que ofrece bajos niveles de utilidad (OIT/SIDA 1996).

### **Limitaciones en el acceso a redes e instituciones gremiales**

Las mujeres también enfrentan problemas para acceder a posiciones de liderazgo institucional, político y de autoridad pública. Generalmente, están ausentes de las directivas de las asociaciones sindicales y, por tanto, su opinión no incide en los planteamientos de sus gremios.

En síntesis, puede decirse que el conjunto de tendencias a las que se ha hecho referencia configura un mundo “generizado” del estamento empresarial, en el que las mujeres ocupan posiciones de desventaja, lo cual debe ser atendido al conformar las políticas de desarrollo productivo.

### **Consideraciones finales**

En resumen, según los estudios realizados en América Latina, las empresas pertenecientes a mujeres son más pequeñas y de implementación más reciente que las empresas de propiedad masculina; predominan en el segmento de las micro y pequeñas empresas (se concentran en el comercio minorista y los servicios) y, por lo tanto, se ven sujetas a la discriminación que usualmente sufren las ubicadas en esta categoría.

Entre las debilidades de las PYME, se ha señalado su baja productividad y sus dificultades para alcanzar

una mayor competitividad. Por tanto, en las propuestas dirigidas a mejorar la productividad y la competitividad de las economías, se resalta la necesidad de establecer estrategias tendientes a fortalecer las capacidades de las PYME, así como a ampliar sus mercados en los planos nacional e internacional. Acciones de este tipo podrían contribuir a reducir la dispersión de productividad entre sectores y sus diferencias entre las esferas formal e informal, y a mejorar la combinación de productos y las posibilidades que ofrece el entorno.

Las PYME, incluidas las microempresas, tienen una gran significación en el desarrollo productivo local. Su potencial aporte al mejoramiento de la competitividad y al crecimiento de la producción, así como la significativa presencia femenina en el sector, justifican la aplicación de políticas de desarrollo productivo con enfoque de género.

En las políticas orientadas a reducir la dispersión intersectorial e intrasectorial, al tener en cuenta las características diferenciales de género en el empresariado, se debería reconocer que las personas dentro de la comunidad o la economía tienen diferentes necesidades, intereses y oportunidades debido a los roles, responsabilidades y atributos que les han sido socialmente asignados.

Las mujeres y los hombres reciben diferente educación, se relacionan con la familia de distinta manera, tienen espacios sociales específicos y, sobre todo, grandes desigualdades en cuanto al acceso a recursos de todo tipo (tecnología, capital, infraestructura, opciones de negocio, mercados, redes). En algunos estudios, se observa que para las mujeres estas desigualdades son más determinantes de la baja rentabilidad de sus negocios que los aspectos directamente asociados a sus roles en el ámbito reproductivo (edad del hijo menor, posición en el hogar, etc.).

### **Consideraciones generales sobre políticas de desarrollo productivo con enfoque de género**

#### *Requisitos de información*

Para lograr el objetivo de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género, es preciso que, en las diferentes etapas de elaboración e implementación de programas y estrategias, se considere diagnósticos basados en información cuantitativa y cualitativa. Con respecto a la primera, se debe conocer y cuantificar el aporte económico de las mujeres, así como su grado de participación según sectores de actividad y tamaño de las empresas, detectar las desigualdades en el acceso a los recursos productivos —tierra, capital, crédito y opor-

tunidades de capacitación-, y definir el perfil sociodemográfico y cultural de empresarias y empresarios.

Desde el punto de vista cualitativo, es necesario determinar diversas variables que inciden en la actividad de las mujeres emprendedoras y en la fijación de sus objetivos: el contexto cultural, institucional y legal, su participación en negocios tradicionales y en redes sociales. Esto supone, además, delimitar con precisión el criterio adecuado para establecer la propiedad de las empresas, diferenciando entre las “empresas de hombres” y las “empresas de mujeres”. Esta delimitación implica distinguir, para las distintas formas de propiedad, las modalidades de dirección (empresas familiares, sociedades, otras) y gestión empresarial.

La elaboración de las políticas requiere identificar avances, logros, brechas y déficit pendientes, tanto en términos de acceso a los factores de producción, como de las necesidades de formación profesional y capacitación para la implementación de nuevas tecnologías.

#### *Mejoramiento de la productividad*

En las actividades de capacitación/aprendizaje, se debería considerar que, en la productividad de las mujeres, inciden adversamente factores que suelen mostrar diferencias con respecto a los que afectan a los hombres. En algunos segmentos, uno de estos factores se relaciona con las carencias en materia de capital humano, lo cual no solamente está determinado por los años de escolaridad, sino por el tipo de formación adquirida.

Entre los aspectos que hay que considerar en las políticas y programas de capacitación, está la necesidad de fortalecer las destrezas en materia de gestión y conocimiento comercial, para así contribuir a que el proyecto provea una visión a más largo plazo; mejorar, en general, la aptitud empresarial y fomentar la creatividad en aspectos organizacionales y administrativos, de modo que sea posible supervisar adecuadamente la mano de obra, los materiales y las máquinas, todo lo cual incide en el control de calidad, tanto de los insumos, como de los resultados.

Un objetivo muy importante, entre los que se debe encarar, es el mejoramiento del acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías de la información (OIT/SIDA, 1996).

#### *Fortalecimiento de la asociatividad y la cooperación*

La asociación y la puesta en práctica de estrategias de cooperación son las principales modalidades a las

que pueden recurrir la PYMES para superar los problemas de tamaño y aprovechar ventajas de especialización y de escala, tanto en el mercado interno como en el externo.

Por ejemplo, el logro de una mejor inserción en los mercados externos de las PYME, en general, y de las de propiedad de mujeres, en particular, está vinculado a la posibilidad de participar en redes empresariales y de tener el apoyo proveniente de programas y políticas institucionales. Este tipo de espacios contribuye, tanto a impulsar los procesos de innovación que mejoran las condiciones de competitividad, como a establecer vínculos para acceder a otros mercados.

Las políticas y programas tendientes a fortalecer tales aspectos deben considerar, al establecer sus instrumentos, las dificultades específicas para participar en redes y articulaciones que enfrentan las mujeres, como resultado de los obstáculos de diferente orden ya expuestos. Intervenir en lo que respecta a los factores de género que limitan el comportamiento de las mujeres como empresarias, es tan importante como hacerlo para crear condiciones económicas que propicien el desarrollo empresarial. El mayor aislamiento relativo de las mujeres y su menor dotación de capital social inciden negativamente en sus resultados económicos, lo que, a su vez, limita el alcance de los beneficios sociales que podrían obtener de su trabajo remunerado y del contacto con otras personas, beneficios que potencialmente redundarían en un aumento de su autoestima y su desarrollo personal.

#### *Las condiciones del entorno*

Las mujeres consideran esencial tener más apoyo de los responsables gubernamentales, tener acceso a los programas de entrenamiento en finanzas y mercadotecnia, asistir a conferencias sobre tópicos empresariales y establecer redes de apoyo con otras asociaciones de mujeres. Los retos más importantes para las empresarias son: el crecimiento, ampliación y apertura de nuevas sucursales, el incremento de sus ventas y la preservación de la empresa para poder continuar en el mercado.

Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género debe asignar mayor importancia al entorno. Los mayores impedimentos, según los resultados de las investigaciones disponibles, sobre todo, en el segmento de las pequeñas empresas, se relacionan con el acceso a recursos complementarios y el contexto cultural institucional y

legal, que, muchas veces, no les permite utilizar su capital humano en la forma más productiva posible.

#### *Promoción de la igualdad de oportunidades*

Entre las políticas que ejercen un impacto en las condiciones del entorno y actúan como sustento de la productividad con un enfoque de género, se incluye las que buscan promover la igualdad de oportunidades y de trato. Son importantes para favorecer la actitud empresarial en la medida en que mejoran su acceso a los recursos productivos y su control sobre ellos. Del mismo modo, la promoción de políticas de apoyo a la infraestructura social de la familia y, particularmente, al cuidado de los hijos, puede resultar importante para ciertos sectores sociales o estratos socioeconómicos.

#### *Articulación de diversos actores*

De acuerdo con la evidencia de experiencias internacionales, los programas más exitosos de fomento pro-

ductivo con enfoque de género tienen una característica común: son iniciativas en las que, con frecuencia, colaboran varios sectores clave, como las organizaciones de negocios de las mujeres, las organizaciones no gubernamentales y las dependencias de gobierno

#### *Financiamiento*

Es necesario identificar y reforzar las instituciones apropiadas (gubernamentales, asociaciones de empresarios y de empresarias, cámaras de comercio, empresas comerciales y otras, incluso firmas comerciales) para que proporcionen a las empresarias servicios financieros y no financieros en función de sus ventajas comparativas. Para ser útiles y eficaces, esas instituciones deberían estar descentralizadas (debido a que, por lo general, las mujeres tienen una movilidad reducida), ocuparse de temas especializados (en vez de tratar de abarcar toda la gama de servicios posibles) y ser impulsadas por la demanda.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2000). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000*. Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2001). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000*. Washington, Banco Mundial.
- Benería, L. (1981). "Reproducción, producción y división sexual del trabajo." *Mientras Tanto*, Núm. 6.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). "Se buscan empleos decentes. Los mercados de trabajo en América Latina." Washington, BID.
- Bakker, I. (1994). *The Strategic Silence*. Londres, Zed Books on The North-South Institute, 1994.
- Borderías, C. et al. (1994). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona, Icaria.
- Carrasco, C. (1995). "Un mundo también para nosotras." *Mientras Tanto*, Núm. 60.
- Carrasco, C. (1999). *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona, Icaria.
- CEPAL (2001). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2000/2001*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Dex, S. (1985). *La división sexual del trabajo*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- Duchencourt, B. (1997). "Mujeres empresarias. Contexto y características específicas", resumen preparado por Intercambio del texto "Women Entrepreneurs: Context and Specific Features." En: Women Entrepreneurs in SMEs, www.intercambio.org.pe.
- Dymski, G. (1999). "Racial and Gender Disadvantage in the Credit Market Social Injustice and Outcome Equality." Forthcoming in the Festschrift volume honoring Professor Howard J. Sherman.
- Dymski, G. (2002). "Discrimination in the Credit and Housing Market: Findings and Challenges." Forthcoming in the Handbook on Discrimination, edited by William Rodgers, Edward Edgar Publishing.
- Elson, D. (1992). "Gender Analysis and Development Economics." Artículo para la conferencia anual del ESRC Development Economics Group, Manchester.
- Gálvez, Thelma (2001). "Aspectos económicos de la equidad de género." Serie *Mujer y desarrollo*, Núm. 35, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Katz, Jorge (2000). "Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los noventa. Después del Consenso de Washington, qué?" Serie *Desarrollo productivo*, Núm. 65, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rostagnol, Susana (1998). "Innovación tecnológica y mujeres empresarias de MYPES. Aproximación conceptual." Serie *Investigaciones*, Núm. 132, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).
- Rodríguez, A. et al. (1996). "El futuro del trabajo. Reorganizar y repartir desde la perspectiva de las mujeres." Bakeaz.



# 13 PODER SIN CUOTAS: MUJER Y ACCESO A LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN CUBA

---

**Mayda Álvarez Suárez**

Directora del Centro de Estudios de la Mujer, FMC, La Habana.

El problema de la desigualdad entre mujeres y hombres en la sociedad y, como parte de él, la poca representatividad de las mujeres en puestos de adopción de decisiones, ha sido interpretado desde diferentes puntos de vista. Para algunos, corresponde al Estado y se necesita del establecimiento de leyes. Para otros, es social, ubicado fundamentalmente en las instituciones socializadoras, y debe resolverse, por tanto, con educación.

Analizar cómo han ocurrido en Cuba los avances en la presencia de la mujer en responsabilidades de dirección, requiere tener en cuenta el contexto de una sociedad que cambió radicalmente y que continúa transformándose.

## **El contexto social cubano**

El proyecto de desarrollo económico y social de la revolución cubana partió de una profunda y radical transformación de las estructuras de la sociedad, desde la conversión de la propiedad privada en propiedad de y al servicio de las mayorías, hasta una concepción ética que situó a las personas en el centro del desarrollo. En esta concepción del desarrollo, la mujer ha sido considerada, desde el principio, como esencial participante, y ha existido siempre la voluntad y la decisión de impulsar políticas económicas y sociales que la beneficien directamente.

En el proceso de lograr la plena participación de la mujer en el desarrollo se atendió las necesidades prácticas de las mujeres más vinculadas con sus condiciones de vida y con la reproducción (empleo, círculos infantiles, seminternados, derechos sexuales y repro-

ductivos), pero, junto a ello, este proceso ha tenido un carácter estratégico, y no se limitó a los cambios en la condición material de las mujeres en la sociedad, sino que apuntó a cambios en su posición relacionada con los hombres.

Este complejo proceso ha incluido aspectos estructurales como el acceso y el control de la propiedad de la tierra por la mujer, el acceso a los recursos y la posibilidad de decidir sobre ellos (ingresos económicos, vivienda, información, capacitación); pero también, ha involucrado aspectos de la superestructura social como la legislación, la educación, la cultura. Precisamente, en estos últimos radica lo más complejo, pues no se refieren sólo a lo que se pueda hacer desde lo institucional, sino que pasan por lo personal y familiar, e implican a cada cual de acuerdo con su propia historia y experiencia.

Entre las dimensiones más relevantes de las transformaciones en relación con las mujeres y las relaciones de género en la sociedad cubana, están: la significativa disminución de las brechas entre mujeres y hombres en cuanto a educación y participación laboral; la separación entre sexualidad y reproducción, el derecho a controlar la fecundidad con la correspondiente disminución del número de hijos por mujer; la amplia participación femenina en diversas organizaciones sociales; la eliminación de algunas concepciones y prejuicios que estigmatizaban a la mujer y la discriminaban, entre otras.

Por otra parte, elemento clave de todas las transformaciones ha sido y es la existencia de un amplio movimiento social, participativo, protagonista del desarrollo y que, como tal, desempeña, también, un rol decisivo

en todo el proceso electoral, exigiendo y garantizando transparencia electoral y credibilidad.

La Federación de Mujeres Cubanas (FMC), como parte de este movimiento social y, además, Mecanismo Nacional para el Adelanto de la Mujer en Cuba, ha sido la encargada, durante todos estos años, de impulsar la atención al tema de la mujer en los planes conjuntos con ministerios y organizaciones, en los medios de difusión masiva, en la legislación, en el trabajo comunitario con la población y, en especial, con las mujeres y la familia.

En el I Congreso de la FMC, en 1962, fueron sentadas las bases de los cambios fundamentales, tanto de la condición, como de la posición de la mujer en la sociedad. Desde ese momento, se planteó el disfrute de todos los derechos, la incorporación plena al trabajo y dos aspectos esenciales: la independencia económica y la posibilidad de control de determinados recursos, tanto en el hogar, como en la vida pública.

Por su parte, el II Congreso, celebrado en 1974, constituyó un hito en la reflexión acerca de la participación de la mujer. Hubo un análisis profundo de los obstáculos a los que se enfrentaba para insertarse en la vida pública, entre los que se señaló: la presión de las tareas domésticas y familiares, la necesidad de mejorar y ampliar los servicios de apoyo al hogar y la incompreensión, existente en esos momentos, del papel de la mujer en la sociedad.

A partir de este II Congreso, se ha realizado una evaluación sistemática de la promoción de la mujer a cargos de dirección, tanto en el Estado, como en las organizaciones políticas y de masas. En los congresos siguientes (1985, 1995 y 2000, se analizó detenidamente la participación de la mujer en las direcciones de gobierno e, incluso, se pudo analizar los resultados de investigaciones sobre el tema, efectuadas después de cada proceso electoral. El VI y el VII congresos dedicaron una atención especial a la promoción de la mujer y profundizaron en los avances y obstáculos que aún se enfrenta.

Junto a estos análisis, la FMC ha emprendido acciones, como el trabajo directo con las mujeres en las comunidades, para que reconozcan sus valores y capacidades y comprendan la necesidad de una mayor representación en cargos de dirección. Otras acciones han sido el apoyo a las delegadas en el ejercicio de sus funciones y la divulgación de los logros de mujeres dirigentes en los órganos del Poder Popular en los diferentes niveles. En 1996, se elaboró una estrategia de promoción a responsabilidades de dirección, aún vi-

gente, enriquecida de acuerdo con las actuales condiciones.

Por otra parte, la FMC ha convocado y organizado varios seminarios para dar seguimiento a las estrategias y planes de acción de Naciones Unidas sobre la temática de la mujer. En noviembre de 1988, se efectuó en La Habana el Seminario nacional para evaluar el cumplimiento de las estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para la promoción de la mujer (EOF), en el cual el tema de la promoción de la mujer a cargos de dirección fue tratado especialmente.

Más recientemente, en 1996, como resultado de la IV Conferencia mundial sobre la mujer, en Beijing, se celebró el Seminario nacional “Las cubanas de Beijing al 2000”, en el cual se analizó logros y dificultades, y se propuso las correspondientes recomendaciones en varias áreas de interés, una de las cuales fue el acceso de la mujer a cargos de dirección. De estas recomendaciones, se derivó el “Plan de acción nacional de seguimiento de la Conferencia de Beijing”, aprobado por el Consejo de Estado de la República de Cuba en 1997. Un conjunto importante de medidas se refiere, especialmente, a este tema.

Para dar seguimiento a estos acuerdos, se estableció realizar, cada dos años, seminarios de evaluación nacional. Ya se han celebrado dos: el primero, en La Habana, en abril de 1999; y el segundo, en marzo de 2002.

### **Características esenciales del proceso electoral cubano**

En Cuba, los procesos electorales establecidos por la ley son:

a) elecciones parciales en las que se elige a los delegados a las asambleas municipales del Poder Popular, sus presidentes y vicepresidentes;

b) elecciones generales en las que se elige a los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, su presidente, vicepresidentes y miembros del Consejo de Estado; a los delegados a las asambleas provinciales del Poder Popular y a sus presidentes y vicepresidentes. Las elecciones se realizan mediante el voto libre, igual y secreto de todas las ciudadanas y ciudadanos con capacidad legal para ello.

Para garantizar la calidad y transparencia del proceso electoral, se crea las comisiones electorales y de candidaturas a todos los niveles. Ambas comisiones están integradas por representantes de la Central de Trabajadores de Cuba, los Comités de Defensa de la Revolu-

ción, la Federación de Mujeres Cubanas, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, la Federación Estudiantil Universitaria y la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media.

Las asambleas municipales del Poder Popular están integradas por los delegados de circunscripción elegidos en las áreas donde residen. Corresponde a las comisiones de candidatura elaborar y presentar los proyectos de candidatura de delegados a las asambleas provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, y para cubrir los cargos que eligen éstas y las asambleas municipales.

Estos proyectos de candidatura se elaboran a partir de una amplia cantera de propuestas entre las que se encuentran los propios delegados(as) de circunscripción y las ciudadanas y ciudadanos propuestos en los plenos provinciales y nacionales de las organizaciones de masas y estudiantiles. Para que se tenga una idea de la amplitud de la cantera, en el último proceso electoral, ésta ascendió a alrededor de 57 340 personas propuestas en 860 plenos de las organizaciones sociales.

Para la elaboración de los proyectos, se realiza también un amplio proceso de consulta: en las comunidades, con los delegados de circunscripción electos, con las organizaciones de masas, en los centros de trabajo. En el proceso correspondiente a la VI Legislatura, hubo un total de 3 068 878 consultas a todos los niveles.

Como ya se había señalado, el papel de las organizaciones sociales es crucial en todo el proceso electoral; no es el Partido el que postula a los candidatos, sino, precisamente, las organizaciones comunitarias de trabajadores, campesinos, mujeres y estudiantes, mediante un amplio proceso participativo.

### **Los aportes de las investigaciones al tema**

Los centros de estudios, universidades y otras instituciones de educación superior (sobre todo, con la participación de las Cátedras de la Mujer), tienen, en la actualidad, una importante y creciente presencia en el debate en torno al acceso de la mujer a la adopción de decisiones y a responsabilidades de dirección.

Ello ha contribuido a trascender el enfoque tradicional, centrado, principalmente, en la evaluación cuantitativa de la presencia de las mujeres en procesos y en posiciones visibles o de alto nivel, y a tener otros acercamientos al tema, entre los que se puede destacar:

- El análisis del proceso para acceder al ejercicio del poder, lo cual abarca el examen de los criterios y mecanismos de selección y promoción de los(as) diri-

gentes, los obstáculos para acceder a la adopción de decisiones en las diferentes esferas, los análisis acerca de su presencia en las listas de reserva, entre otros.

- Los estudios del liderazgo, los cuales incluyen diversos aspectos, tales como: las condiciones que se exige a las mujeres para ocupar posiciones de poder, los modelos de liderazgo, la capacitación que requieren para el ejercicio del liderazgo.
- El examen del rol de liderazgo de las mujeres: su influencia en la condición de otras mujeres, si consideran o no los intereses de las mujeres en el ejercicio del poder, los costos y las ventajas de las mujeres en puestos de adopción de decisiones.

El tema ha sido también objeto de un constante y profundo estudio; primero, del Grupo de Investigaciones y, luego, del Centro de Estudios de la Mujer, de la FMC.

El inicio de estas investigaciones se remonta a 1975, cuando tuvo lugar la primera experiencia del Poder Popular en la provincia de Matanzas.

Este tema fue nuevamente investigado en 1984, conjuntamente con el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) mediante la Encuesta Nacional de la Mujer en el Poder Popular. Diferentes estudios territoriales fueron, también, realizados en esa década por las direcciones provinciales de la FMC y algunas Cátedras de la Mujer.

El Grupo de Investigaciones de la FMC se integró al Tema 4, “La promoción de la mujer a cargos en la administración estatal”, del Programa científico-técnico nacional “Desarrollo y perfeccionamiento del sistema de trabajo con los cuadros del Estado” de la Academia de Ciencias de Cuba en 1990.

Uno de los proyectos incluidos fue un estudio dirigido a la presencia de la mujer en los órganos del Poder Popular, el cual fue proyectado y ejecutado con el título “Mujer y poder: las cubanas en el gobierno popular”. Esta investigación constó de tres partes: un estudio estadístico comparativo de los procesos electorales en los distintos niveles de dirección, desde el inicio del Poder Popular; un amplio estudio documental de las investigaciones que sobre la mujer dirigente se habían realizado hasta ese momento y, en especial, las realizadas sobre el Poder Popular y una caracterización de las diputadas de la IV Legislatura.

Esta investigación tuvo continuidad con el desarrollo del tema “Mujer y poder: las cubanas en el gobierno popular. ¿Dónde se pierden las mujeres?”, dirigida a

conocer en qué momento del proceso electoral “se pierden” las mujeres y por qué causas. El texto incluyó la observación participante de una compañera en la Comisión nacional de candidatura que permitió seguir el proceso de selección de mujeres desde la base hasta la elección de las diputadas.

En 1998, el Centro de Estudios de la Mujer se incorporó al Programa científico técnico nacional sobre el trabajo con los cuadros, con el proyecto “El enfoque de género en el proceso de trabajo con los cuadros”. La investigación permitió la identificación de los obstáculos para el acceso de la mujer a los puestos de dirección, caracterizó el proceso de selección de los (las) dirigentes y su reserva en tres organismos de la administración central del Estado, e incluyó la elaboración de un conjunto de indicadores para evaluar la presencia de la mujer en los diferentes niveles de dirección y una metodología de capacitación en género para dirigentes y sus reservas.

### **Obstáculos para el acceso de la mujer a responsabilidades de dirección**

Como parte de los estudios realizados, se hará referencia a los principales obstáculos que limitan el acceso de la mujer a responsabilidades de dirección en nuestro país.

Fueron sistematizados los hallazgos de 15 investigaciones realizadas entre 1975 y 1999: 7 de la FMC, 2 del entonces Comité Estatal de Estadísticas, 4 del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, una del Centro de Estudios de América y una, conjunta, entre la FMC y el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE).

Estas investigaciones pueden ser clasificadas en dos grupos: las que indagaron acerca del acceso de la mujer a la adopción de decisiones en las diferentes esferas de la vida económica, política y social, y las que trataron, específicamente, la representación femenina en los órganos del Poder Popular.

A partir de los datos estadísticos, del análisis documental y de los resultados obtenidos fueron identificados los siguientes obstáculos para el acceso de la mujer a responsabilidades de dirección.

#### *1. Sobrecarga de la mujer en las tareas domésticas y en la responsabilidad con los hijos(as) y otros familiares*

Esta sobrecarga doméstica está asociada a la persistencia de patrones culturales sexistas que asignan a la mujer la responsabilidad de las tareas del hogar, en tanto que los hombres y los hijos varones participan mu-

cho menos en ellas, lo que trae consigo una tradicional división de los roles por sexo, cuya característica principal es la inequidad. Este es el aspecto más frecuentemente señalado como obstáculo en las diferentes investigaciones realizadas.

La difícil situación económica que Cuba enfrenta desde inicios de la década del 90, ha agudizado esta situación. La presencia de limitaciones que hacen más compleja la vida cotidiana provoca, por tanto, que haya que dedicar muchos esfuerzos y tiempo a la función económica de la familia (limitación de ofertas de alimentos, escasez de combustible para cocinar, problemas de transporte, carencia de suficientes círculos infantiles y casas de abuelos, entre otras). Esto limita el tiempo de que dispondría la mujer para otras actividades que contribuyan a su enriquecimiento personal, y constituyen obstáculos objetivos para el ejercicio de la dirección.

#### *2. Existencia, aún, de prejuicios, actitudes y conductas discriminatorias hacia la mujer*

Se constató la existencia de concepciones, prejuicios y estereotipos que implican una subvaloración de la mujer para la dirección, entre las que se puede referir las siguientes:

- Preferencia por el hombre para determinados puestos por su constitución física.
- Limitar a la mujer con el argumento de que es madre o va a serlo.
- Exclusión de las mujeres para cargos tradicionalmente asignados para hombres.
- Considerar que la mujer no tiene suficiente poder de gestión o movilidad para dirigir.
- Temores relacionados con que la mujer no pueda hacer compatibles las funciones de dirección con la maternidad, las tareas domésticas y la atención, en general, a la familia.

Si bien los requisitos establecidos para seleccionar a un (o una) dirigente son los mismos, la valoración subjetiva que se hace de la persona, para promoverla, marca diferencias de género a partir de concepciones, estereotipos y prejuicios que aún existen en relación con la mujer.

Expresiones extraídas de entrevistas con mujeres dirigentes, ilustran esta afirmación:

-Los requisitos, como tales, sí son iguales; pero la valoración que se hace de unos y otras no: en la mujer se ve más las limitaciones subjetivas, se evalúa sus limitaciones sin contar con ella.

-En los hombres, se tiene en cuenta los requisitos oficiales; en las mujeres buscan todo: si tienen hijos, si viven en el mismo municipio y ya están pensando si tienen que llevarla a la casa. Se es más exigente a la hora de seleccionar a una mujer.

Son también elocuentes las entrevistas realizadas a hombres que ya ocupan cargos y que nos brindan su percepción personal de cómo ocurre el proceso de selección y promoción de dirigentes, y su reserva cuando se trata de una mujer:

-Todavía existe cierta falta de confianza en la mujer, a la hora de escoger, que no es objetiva. Se asume que, por los problemas de la casa, los padres, los hijos y otros problemas domésticos, no pueden desarrollar el cargo y toman estos elementos para no tenerlas en cuenta.

-No siempre se tiene en cuenta los mismos requisitos en hombres y mujeres; muchos hombres dirigentes valoran muy superficialmente los problemas de la vida cotidiana, como son los hijos y la familia. No cabe dudas que hay momentos en que se discrimina a las mujeres, porque dicen que ellas tienen muchos problemas.

Estas creencias, prejuicios y estereotipos se expresan más claramente cuando la elección se realiza mediante votación directa o secreta, como en el caso de los órganos del Poder Popular, pero también, en la práctica cotidiana de algunas personas responsables de la selección y promoción de los cuadros.

En varias investigaciones realizadas en Cuba sobre el tema, se ha constatado el alto nivel de exigencias que se le impone a las mujeres para su selección, por lo cual, una vez que se desempeñan en el cargo, los subordinados y otros dirigentes reconocen en ellas cualidades o capacidades “superiores” a la media de los hombres en igual condición. En este sentido, expresan:

-Son más consagradas, más responsables, más organizadas y honestas.

-Ponen sentimiento y pasión en lo que hacen. Son muy entusiastas.

-Tienen mayor sensibilidad para tratar a los demás, para comprender sus problemas, son también más persuasivas, tienen más capacidad negociadora.

Las exigencias a las que nos referimos están relacionadas con cualidades o capacidades reconocidas como

óptimas, permeadas, desde luego, por el patrón patriarcal.

### 3. Modelo de dirección masculino

Hacemos referencia al predominio de un modelo de dirección masculino que constituye un obstáculo. Este modelo es entendido como una forma de organización del trabajo y de la vida cotidiana centrado en el espacio público y basado en la concepción de que el dirigente debe disponer de todo el tiempo para el ejercicio de la dirección y, por tanto, apenas puede tener vida privada, o ésta es secundaria con respecto a la vida pública. Esta imagen o modelo tiene implícita una incompatibilidad entre vida laboral y familiar.

La representación social del dirigente está muy permeada por este estilo y por la condición de gestor de soluciones, lo que le supone una constante movilidad. Esto condiciona una visión que coincide muy poco, en la mente de las personas, con la figura de la mujer. A esta última, se le representa más dedicada a su vida privada, a la familia, y se le supone menos movilidad y posibilidades que al hombre para resolver problemas.

De hecho, esta imagen limita objetivamente el acceso a los puestos de decisiones y el posterior ejercicio de la dirección por parte de las mujeres.

Mujeres dirigentes en empresas productivas expresan:

-Yo trabajo como 18 horas diarias para llevarlo todo y siempre se te queda algo: o el compañero, o el hijo o el trabajo.

-El problema está en que, cuando uno “se monta en el tren”, nadie se fija ni se preocupa por programar las reuniones y tareas si en su dirección hay una mujer y se olvidan hasta de que hay que llevar y recoger los hijos de la escuela. No hay conciencia ni comprensión; cuando una mujer ve esto se limita su disposición para dirigir.

Es indiscutible, entonces, que las mujeres seleccionadas como dirigentes están obligadas a demostrar competencia y capacidad dentro de reglas de juego predominantemente masculinas y aunque, en la medida de sus posibilidades, intentan transgredir esas reglas, en realidad resulta verdaderamente difícil cuando lo que predomina es un modelo de dirección masculino.

Aunque se puede apreciar avances importantes en la participación de las mujeres en la adopción de decisiones a los que más adelante se hará referencia, aún que-

da mucho por hacer. Todavía persisten en la conciencia social y en la conciencia individual de hombres y mujeres, viejas concepciones sexistas que obstaculizan, en la práctica, el pleno ejercicio de la igualdad.

La insuficiente promoción de la mujer significa una limitación al desarrollo de la sociedad, sobre todo, si se considera que en Cuba las mujeres son mayoría (66%) entre las técnicas y profesionales, y aún resulta bajo el número de aquéllas que han accedido a los más altos niveles de dirección.

### ¿Poder con cuotas o sin cuotas?

En nuestro país, ha habido un amplio debate acerca de si el problema del acceso de la mujer a los puestos de adopción de decisiones se resuelve mediante el establecimiento de un sistema de cuotas o no.

Se sabe que no es posible que las mujeres alcancen niveles de dirección iguales a los de los hombres si se confía la corrección al paso espontáneo del tiempo. Pero, también es conocido que no es suficiente ser mujer para dirigir con conciencia de género. Las mujeres que dirigen deben ser capaces de reconocer las brechas que aún existen entre hombres y mujeres, la aún desigual distribución de responsabilidades en la familia y sus causas, y las particulares y diferenciadas necesidades de mujeres y hombres.

Si se llega al poder sin esta conciencia, se corre el riesgo de dirigir “como un hombre” y, por tanto, poco se hace por poner en práctica estilos y estrategias diferentes de dirección.

Es por esta razón que, en Cuba, no se ha optado por un sistema de cuotas y, actualmente se trabaja en cuatro direcciones fundamentales:

*1. La expresa voluntad política de elegir, entre los mejores, a las mujeres.*

Esta voluntad fue manifestada, implícitamente, en las elecciones al Poder Popular en 1986, cuando, como una acción afirmativa a favor de las mujeres y las personas de raza negra, se recomendó a las comisiones de candidatura tener especialmente en cuenta a estos dos grupos poblacionales para su propuesta y selección, aunque no se estableció una proporción fija para el logro de este propósito. La primera experiencia del Poder Popular en Matanzas había demostrado que, efectivamente, esta elección no podía dejarse a la espontaneidad.

En 1997, esta política a favor de la promoción de la mujer quedó plasmada en el Plan de acción nacional de la República de Cuba de seguimiento a los acuerdos de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada

en Beijing, China, en 1995. Este plan estaba encaminado a transversalizar con enfoque de género las políticas públicas, e identificaba, precisamente, las áreas críticas en el acceso de las mujeres a niveles superiores de dirección y, en consecuencia, un importante conjunto de medidas encaminadas a ese fin. Este acuerdo del Consejo de Estado fue firmado por su presidente, Fidel Castro, en abril de 1997 y tiene carácter de decreto-ley, de obligatorio cumplimiento para los organismos implicados. Corresponde a la Federación de Mujeres Cubanas –como organización que siempre ha promovido el adelanto de la mujer y la conquista de sus derechos– un papel relevante, junto al Consejo de Estado, en la exigencia, seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Más recientemente, y a partir de los análisis realizados por la FMC relacionados con la reserva de cuadros,<sup>1</sup> el vicepresidente del Consejo de Estado y presidente de la Comisión nacional de cuadros del Estado, dirigió a todos los organismos de la administración central del Estado una carta con los acuerdos adoptados por esta comisión, en la que se orienta que, cada vez que se produzca un movimiento de cuadros, entre los dos candidatos para ocupar esa responsabilidad, deberá incluirse una mujer.

*2. La puesta en práctica de una estrategia integral encaminada a promover a las mujeres, diseñada y ejecutada por la FMC, en la cual se otorga prioridad al trabajo ideológico, sociocultural y político, dirigido a cambiar tradiciones, prejuicios y estereotipos, teniendo en cuenta que las diferencias de género son culturales, históricas y contextuales.*

Esta estrategia incluye, además, acciones de divulgación, capacitación a mujeres y estímulo a las que ocupan responsabilidades. También, encuentros sistemáticos con mujeres dirigentes de diferentes sectores y del Poder Popular.

*3. La introducción de la perspectiva de género en la dirección de instituciones, organismos, programas y proyectos, teniendo en cuenta que este enfoque no se limita al análisis de los problemas de las mujeres, ni las separa del conjunto de la sociedad.*

Hablar de género significa atravesar estructuralmente todas las políticas estatales. La perspectiva de género debe ser considerada a distintos niveles de concreción:

<sup>1</sup> Véase Informe sobre la promoción de la mujer al Comité Nacional de la FMC (2000).

en el diseño y planificación de políticas públicas nacionales, en el marco de políticas sectoriales, en políticas dirigidas específicamente a las mujeres, y en programas y proyectos más específicos o territoriales.

#### 4. La elevación, cada día más, del nivel escolar, cultural y político de las mujeres.

La labor realizada en estas direcciones muestra ya importantes resultados.

#### **Presencia de las mujeres en los puestos de adopción de decisiones**

La presencia de la mujer cubana en los puestos de adopción de decisiones ha mostrado un desarrollo ascendente.

Hoy, en los organismos de la administración central del Estado, las mujeres son el 35,4% de sus dirigentes.

Hay seis ministerios dirigidos por mujeres y 31 viceministerios. El número de mujeres que dirigen organismos en las provincias y los municipios ha aumentado también. Entre las directivas, gerentes nacionales y presidentas de entidades, hay más de 100 mujeres.

Me detendré más específicamente en la evolución que ha tenido la presencia femenina en los órganos del Poder Popular a los diferentes niveles.

El análisis estadístico muestra que, a partir de 1976 y hasta 1986, va creciendo, paulatinamente, la participación de la mujer en el Poder Popular.

En 1986, las mujeres delegadas de circunscripción fueron 17,1% de todos los delegados del país, lo que representa un salto de 5,6% en relación con el período anterior. En las asambleas provinciales, fueron 30,69%, superior a 21,4% en 1984. Las diputadas a la Asamblea Nacional constituyeron 34,3% del total de parlamentarios, el más alto de todos los años (tablas 1, 4 y 6, respectivamente).

Por supuesto, los cambios históricos no son siempre lineales: De 1986 a 1993, decrece la participación de la mujer en todos los niveles de dirección del Poder Popular, desde las delegadas de circunscripción hasta la representación en el parlamento. En 1992, sólo 13,5% de los delegados de circunscripción fueron mujeres (un descenso de 3,5%), en tanto el número de delegadas provinciales descendió a 23,9% (3,7% menos que en el proceso anterior). La cifra de diputadas descendió a 22,8% (una reducción de 11,1% respecto a las elecciones de 1996) (tablas 1, 4 y 6).

Al analizar los factores que influyeron en este descenso, no cabe duda de la influencia de la crisis econó-

mica enfrentada por el país, la que, desde inicios de 1990, agravó las condiciones de vida de las familias y afectó sensiblemente los servicios de apoyo al hogar. Ello hizo mucho más difícil la vida cotidiana, cuyo rigor recae fundamentalmente sobre la mujer. El número de tareas a desarrollar en ese espacio y tiempo, y los esfuerzos que requieren, aumentaron consecuentemente y limitaron las posibilidades de participación de la mujer en responsabilidades de dirección fuera del hogar.

Otra condición esencial –valorada en la tesis sobre promoción de la mujer del VI Congreso de la FMC– fue que, en esa ocasión, como parte del perfeccionamiento de nuestra democracia, la elección de los delegados a las asambleas provinciales y los diputados, se determinó por el voto directo de la población, igual que la de los delegados de circunscripción. Previamente, se había desarrollado un proceso con amplia participación popular, en el cual los plenos de los comités de las organizaciones políticas y de masas, a nivel municipal, provincial y nacional elevaron las propuestas que sirvieron de base a la conformación de las candidaturas.

La realidad es que, cuando los cargos son elegidos por el voto directo, existen mayores posibilidades de que se expresen las creencias, los prejuicios y los patrones culturales heredados y que aún persisten, incluso en las propias mujeres, y se manifieste más directamente la opinión de no proponer mujeres para “no sobrecargarla más”. De todo ello, resulta que no siempre se valora la cantera femenina –con méritos y capacidad suficientes– del país.

Ante el decrecimiento que se produjo de la representación femenina en el Poder Popular en 1992, la Federación de Mujeres Cubanas emprendió un conjunto de acciones y se elaboró la estrategia de promoción de la mujer.

A pesar de que todavía el país no ha salido del *período especial*, ha crecido el número de mujeres electas como delegadas de base. Así, en las elecciones celebradas en octubre de 1997, de 14 533 delegados, 2 595 eran mujeres, para un 17,9%. En las elecciones generales de enero de 1998, se apreció también un incremento en el número de mujeres delegadas a las asambleas provinciales: de 1 192 delegados, 341 son mujeres, el 28,7% (tablas 1 y 4).

En la V Legislatura, de 601 diputados al parlamento, 166 fueron mujeres (27,6%), lo que significó un crecimiento de 5% en relación con la anterior. De acuerdo con datos de la Unión Parlamentaria, de enero de 1997, Cuba ocupaba el décimo quinto lugar en el mundo en

cuanto a la representación de mujeres en los parlamentos nacionales unicamerales o en las cámaras bajas, y en el segundo en América Latina y el Caribe (Tabla 6).

En la VI Legislatura, se alcanzó el mayor crecimiento en la participación de mujeres a todos los niveles. Las mujeres constituyeron 23,37% de los delegados de circunscripción electos, 37,53% de los delegados a las asambleas provinciales y 35,96% de los diputados. Con esta última cifra, Cuba ya alcanza el sexto lugar en representación femenina entre los parlamentos del mundo (tablas 1, 4 y 6).

Aumentó, también, la cifra de presidentes y vicepresidentes en los consejos populares: en los primeros, de un 17,64 en 1997 y un 20,07 en el 2000, a un 21,75 en el 2002. En el caso de los segundos, de un 24,75 en 1997 y un 25,90 en el 2000, a un 26,43 en el 2002 (Tabla 2).

Ha aumentado también el acceso de las mujeres a los cargos de presidente, vicepresidente y secretario de las asambleas municipales. En el 2000, las presidentas fueron 8,88%; las vicepresidentas, el 18,93 y las secretarías, el 45,56. En el 2002, estas cifras fueron 11,24%, 24,85% y 49,11, respectivamente. Si bien las mujeres continúan estando más representadas en el cargo de secretario(a) de la Asamblea, la cifra de vicepresidentas creció en casi 6% (Tabla 3).

A pesar de estos avances, aún no ha sido elegida ninguna mujer para el cargo de presidente de una asamblea provincial, pero el 21,43% de los vicepresidentes son mujeres, y sigue siendo el cargo de secretario(a) el de mayor representación femenina: 42,86% (Tabla 5).

El análisis de todo el proceso electoral de la última legislatura pone de relieve varios aspectos:

En primer lugar, si bien existe una mayor conciencia en la población, en los miembros de los comités que dirigen las organizaciones sociales y en los integrantes de las comisiones de candidatura a todos los niveles, de la necesidad de proponer y elegir mujeres con respecto al proceso anterior, aún no son suficientes las propuestas de mujeres para integrar la cantera por parte de las organizaciones sociales. Son la FMC y la Central de Trabajadores de Cuba las que proponen mayor número de ellas.

El número de mujeres propuestas en la cantera de diputados en los plenos provinciales de las organizaciones de masas y estudiantiles (con excepción de Pinar del Río y Holguín, datos de los que no disponemos) muestra que, de 6 129 personas propuestas, 1 833 fueron mujeres, para un 30%.

En segundo lugar, la elección de mujeres como delegadas de circunscripción contribuye a garantizar una mayor presencia de mujeres en el parlamento, ya que

Tabla 1

**DELEGADOS A LAS ASAMBLEAS MUNICIPALES DEL PODER POPULAR**

	<i>Procesos</i>										
	1976	1981	1984	1986	1989	1992	1995	1997	2000	2002	
<i>Total</i>	10 725	10 656	10 735	10 963	13 256	14 246	13 865	14 229	14 533	14 686	14 946
<i>Mujeres</i>	856	764	837	1 261	2 264	2 381	1 878	2 211	2 595	3 081	3 493
<i>%</i>	7.98	7.17	7.80	11.50	17.08	16.71	13.54	15.54	17.86	20.98	23.37

Tabla 2

**ELECCIÓN DE DELEGADOS A LAS ASAMBLEAS MUNICIPALES DEL PODER POPULAR**

<i>Año</i>	<i>Presidentes de Consejos Populares electos</i>			<i>Vicepresidentes de Consejos Populares electos</i>		
	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>
1992	1304	184	14.11	210	32	15.24
1995	1447	231	15.96	443	75	16.93
1997	1497	264	17.64	408	101	24.75
2000	1505	302	20.07	695	180	25.90
2002	1540	335	21.75	753	199	26.43

Tabla 3

**PRESIDENTES, VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS DE ASAMBLEAS MUNICIPALES DEL PODER POPULAR**

	<i>Proceso electoral 2000</i>			<i>Proceso electoral 2002</i>		
	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>
Presidentes	169	15	8.88	169	19	11.24
Vicepresidentes	169	32	18.93	169	42	24.85
Secretarios	169	77	45.56	169	83	49.11

Tabla 4

**DELEGADOS A LAS ASAMBLEAS PROVINCIALES DEL PODER POPULAR**  
*Procesos*

Años	1976	1979	1981	1984	1986	1989	1992	1998	2003
Total	1 115	1 139	1 139	1 377	1 388	1 413	1 190	1 192	1 199
Mujeres	192	197	191	294	426	390	284	342	450
%	17.22	17.3	16.77	21.35	30.69	27.6	23.87	28.69	37.53

hasta 50% de los diputados(as) provienen de esta cantera.

Así, en este último proceso electoral, fueron consideradas para ser elegidas como diputadas, las mujeres delegadas de base propuestas como precandidatas. En la zona occidental del país (Pinar del Río, La Habana, Ciudad de La Habana, Isla de la Juventud y Matanzas) fueron electas 55 diputadas de entre 111 delegadas de base, para un 49,54%; en la zona central (Cienfuegos, Villa Clara, Ciego de Avila y Camagüey) 40 de 75, el 53,33%; en la zona oriental (Las Tunas, Holguín, Santiago de Cuba, Granma y Guantánamo) 40 de 97, para un 41,23%. En total, de 283 delegadas de base incluidas en la candidatura, fueron electas 135 mujeres, para un 47,7% (Tabla 8).

En tercer lugar, en la medida en que las mujeres ocupan puestos directivos en organismos de la administración central del Estado y en organizaciones políticas y sociales, aumentan las posibilidades de ser propuestas y electas delegadas provinciales y diputadas, ya que están en mejores condiciones para representar a los sectores a los cuales pertenecen y son, generalmente, más conocidas por la población. Téngase en cuenta que las propuestas a estos niveles se realizan por los plenos de las organizaciones sociales.

A nuestro juicio, es también ésta la razón que explica que en el parlamento haya una mayor proporción de mujeres que en las asambleas municipales.

En cuarto lugar, no existe una correspondencia entre el número de diputados a elegir, según la densidad poblacional de la provincia y el número de mujeres elegidas como diputadas: una provincia como Ciego de Ávila, con 26 diputados a elegir, selecciona 13 mujeres para un 50%, mien-

Tabla 5

**PRESIDENTES, VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS  
DE ASAMBLEAS PROVINCIALES DEL PODER POPULAR**  
*Proceso electoral 2003*

	Total	Mujeres	%
Presidentes	14	0	0
Vicepresidentes	14	3	21.43
Secretarios	14	6	42.86

Tabla 6

**DIPUTADOS A LA ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR**  
*Proceso electoral 2003*

	Total	Mujeres	%
Primera legislatura, 1976	481	105	21.83
Segunda legislatura, 1981	499	115	23.05
Tercera legislatura, 1986	510	175	34.31
Cuarta legislatura, 1992	589	134	22.75
Quinta legislatura, 1998	601	166	27.62
Sexta legislatura, 2003	609	219	35.96

tras Santiago de Cuba, con 52 a elegir, sólo selecciona 15 (28,8%), lo que nos sigue demostrando que la selección está dependiendo de la conformación de las candidaturas, de cómo se tiene en cuenta a las mujeres desde la base y del nivel de conciencia de género de los que

Tabla 7

**DIPUTADOS A LA ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR,  
POR PROVINCIAS, SEXTA LEGISLATURA, 2003**  
*Proceso electoral 2003*

Territorios	Total	Mujeres	%
Pinar del Río	39	16	41.03
La Habana	42	16	38.10
Ciudad de La Habana	112	41	36.61
Matanzas	40	14	35.00
Villa Clara	44	16	36.36
Cienfuegos	23	7	30.43
Sancti Spiritus	25	9	36.00
Ciego de Ávila	26	13	50.00
Camagüey	45	21	46.67
Las Tunas	27	8	29.63
Holguín	54	21	38.89
Granma	44	9	20.45
Santiago de Cuba	52	15	28.85
Guantánamo	32	12	37.50
Isla de la Juventud	4	1	25.00
TOTAL	609	219	35.96

tienen ese importante papel en todo el proceso (Tabla 7).

El análisis realizado hasta aquí resulta aún insuficiente. Es necesario profundizar más en la investigación sobre este tema en Cuba. Aspectos como las características socio-demográficas de los(as) diputados(as), el desempeño de mujeres y hombres en sus responsabilidades en el parlamento, su selección y estabilidad, y el impacto de la contribución de las mujeres a la vida política del país, debería ser objeto de futuras investigaciones.

En Cuba existen las condiciones y posibilidades para un mayor acceso de las mujeres a la adopción de decisiones en los diferentes niveles del poder. Esto depende, a mi juicio, de cuánto pueda avanzarse en un grupo de aspectos, entre los que pueden mencionarse:

- La eliminación de estereotipos sexistas que encasillan a la mujer en roles tradicionales, condicionan una inequitativa distribución de tareas domésticas y limitan la valoración de sus posibilidades reales para dirigir.
- La sensibilización en cuestiones de género de dirigentes y funcionarios de todos los niveles de dirección estatales, de las organizaciones políticas y comunitarias, y de la propia mujer.
- El mejoramiento de los servicios de apoyo al hogar que alivian la carga de las responsabilidades domésticas, fundamentalmente, las relacionadas con el cuidado de niñas y niños, en la medida en que las condiciones económicas del país así lo permitan.
- El desarrollo de la capacitación técnica, profesional y de dirección de las mujeres, para un mayor acceso al empleo y a los puestos decisorios.

Tabla 8

**DIPUTADOS DE BASE A ELEGIR Y PORCENTAJE DE MUJERES ELEGIDAS,  
POR PROVINCIAS Y ZONAS, 2003**

*Proceso electoral 2003*

<i>Provincia</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>
Pinar del Río	19	8	42.11
La Habana	20	13	65.00
Ciudad de La Habana	52	23	44.23
Matanzas	18	10	55.56
Isla de la Juventud	2	1	50.00
<i>Subtotal occidental</i>	111	55	49.55
Villa Clara	20	11	55.00
Cienfuegos	11	4	36.36
Sancti Spiritus	11	6	54.55
Ciego de Ávila	12	7	58.33
Camagüey	21	12	57.14
<i>Subtotal central</i>	75	40	53.33
Las Tunas	12	6	50.00
Holguín	24	12	50.00
Granma	19	5	26.32
Santiago de Cuba	25	10	40.00
Guantánamo	16	7	43.75
<i>Subtotal oriental</i>	97	40	41.24
<b>TOTAL</b>	<b>283</b>	<b>135</b>	<b>47.70</b>

- La exigencia en la práctica cotidiana del cumplimiento de la expresa voluntad del Partido y el gobierno cubano de aumentar la representatividad de mujeres en los diferentes niveles de dirección.

La problemática de género no es un tema exclusivo de las mujeres, que podría resolverse cambiando sólo a éstas; es un problema social y político, que requiere cambios en las relaciones sociales, en la distribución del trabajo y del poder, que exige la eliminación de todas las trabas, ya sean de índole jurídica, institucionales, de tiempos y espacios, y subjetivas que impiden que las mujeres incursionen en más áreas del quehacer social.

# 14 LA ARTESANÍA: UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL EN PUERTO MANATÍ

## Jesús Jurado Mancebo

Diplomante del curso en *Cooperación internacional para el cumplimiento de las Metas del Milenio*, Pinar del Río, 2004-2005.

*Proyecto de cooperación internacional para el desarrollo económico local con enfoque de género. Grupo de Trabajo Provincial del PDHL-Las Tunas. Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo, Facultad de Economía, Universidad de Pinar del Río.*

II Curso diplomado en cooperación internacional para la implementación de las metas del milenio. Evaluación del Módulo IV “Enfoque de género en el desarrollo local”.

- **Título:** La artesanía: una oportunidad para el desarrollo local en Puerto Manatí.

- **Líneas de acción:**

- Apoyo al desarrollo económico local.
- Enfoque de género.

- **Territorio donde se aplicará:** Puerto Manatí, municipio de Manatí, provincia de Las Tunas.

- **Instituciones participantes:**

**Responsable:** Dirección provincial del Fondo de Bienes Culturales de Las Tunas.

**Instituciones de apoyo:**

- Dirección provincial de Industrias Locales.
- Dirección municipal de Trabajo.
- Federación de Mujeres Cubanas.
- Dirección municipal de Planificación Física.
- Dirección municipal de Salud.
- Dirección municipal de Educación.

### Contexto nacional e internacional

Con el desarrollo de la producción económica para el mercado, la mujer ha encontrado nuevos espacios para expresarse, lo cual favorece la creación de nuevas necesidades sociales y propicia el surgimiento de una nueva conciencia hacia la mujer. Así, aspectos relativos a intereses particulares van convirtiéndose en asuntos de interés para la sociedad. El cuidado de los niños, la

salud de la mujer y de los demás miembros de la familia, la violencia intrafamiliar –que, en la mayoría de los casos, atenta contra los niños y la mujer-, el hostigamiento contra la mujer en los medios laboral y social, etcétera, se han abierto espacio en la comprensión de la sociedad y de las instituciones.

El monopolio del hombre en la adopción de decisiones, llevó, hasta hace poco, a considerar que las características asignadas al sexo masculino eran valiosas y aquéllas asociadas al sexo femenino desvalorizadas. Hoy, la percepción ha cambiado, y se reconoce que, si bien el hombre y la mujer son diferentes biológicamente, muchas de las características que se les atribuyen no corresponden a algo dado por la naturaleza, sino a un conjunto de “rasgos de personalidad, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que la sociedad adscribe a los sexos” (De los Ríos, 1991).

El desarrollo de la ciencia, la tecnología, los movimientos en defensa de los derechos de la mujer y el avance de la cultura de protección de los derechos humanos han ayudado a explicar estas situaciones y a proponer cambios legales y culturales para revalorizar el trabajo de la mujer, para acabar con los mitos sobre “la natural condición femenina”, para proponer acciones encaminadas a mejorar su condición, darle igualdad real con el hombre y cambiar la imagen social femenina de ser dependiente y subordinada, tanto en el terreno familiar como en el laboral.

En consecuencia, esta problemática ha motivado la organización de grandes movimientos de mujeres, a escalas internacional y nacional, que han divulgado y promocionado políticas y estrategias orientadas hacia la

reivindicación de los derechos humanos de las mujeres y hacia la búsqueda de la igualdad entre ambos sexos.

Desafortunadamente, en muchos países no se presta la misma atención a la solución de las diferencias entre hombres y mujeres desde el punto de vista de las oportunidades para la incorporación plena de la mujer a la sociedad.

Noticias internacionales ocupan espacios diarios e ilustran la situación de las mujeres y los niños –fundamentalmente-, y reflejan, de manera real y alarmante, los índices de pobreza de que son víctimas y los vejámenes a que son sometidos, principalmente, en el sector rural. Teniendo en cuenta esta realidad, los organismos internacionales y de cooperación, así como diferentes países, han formulado políticas orientadas al apoyo de la mujer en todas las esferas del desarrollo, con marcado énfasis en lo productivo-económico, aunque no basta con ello para aspirar a niveles de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Estas normas y políticas están claramente orientadas a promover el desarrollo económico de la mujer, pero hay todavía una gran brecha entre lo que se propone y los resultados obtenidos. Esto motiva, aún más, la necesidad de un cambio de enfoque en las políticas.

Existen factores que inciden de manera negativa en este empeño, los que presentan raíces subjetivas y limitan extraordinariamente la participación de la mujer en el desarrollo económico y local de las comunidades. Las empresas tienen, por lo general, poco personal y un crecimiento irregular. Como las mujeres, además de cumplir su rol reproductivo, trabajan en su hogar y asumen disímiles e importantes actividades para con su familia, algunos directivos prefieren emplear a hombres por considerarlos sin las obligaciones o deberes que las mujeres están obligadas a asumir.

Los datos demuestran que, si bien se da pasos importantes para promover la participación de las mujeres en la vida económica, aún queda mucho por hacer. Las experiencias nos obligan, de manera conciente, a actuar a favor de la incorporación de la mujer a la actividad productiva, lo que redundaría en el mejoramiento del estándar de vida, tanto familiar, como social.

Son innumerables los eventos y otras actividades que, a favor de la mujer, se desarrollan en el planeta. Sin embargo, la cruda realidad es que persisten inequidades y desigualdades entre hombres y mujeres, no solamente en lo referido al empleo, sino también, en el acceso a oportunidades que no son, por naturaleza, exclusivas para hombres. No en vano se realizan esfuerzos encami-

nados a modificar el panorama internacional al respecto. En varios países y regiones, se aprecia cambios favorables, un empeño al que las sociedades no pueden renunciar.

En Cuba, se realizan esfuerzos para favorecer a mujeres y hombres por igual, aunque aún se requiere mayor sensibilización en el nivel local. Como voluntad y compromiso expreso del gobierno y otras instituciones, se elaboró el Plan de acción nacional de seguimiento a la IV Conferencia de la ONU sobre la Mujer, conocida como Conferencia de Beijing. Este plan recoge propuestas para favorecer la activa participación de la mujer en la sociedad, así como su protección en el ámbito social y familiar.

La cooperación internacional y agencias de la ONU participan de forma creciente en la consecución de estrategias e intervenciones a favor, no exclusivamente de la mujer, sino para lograr niveles de igualdad y equidad entre hombres y mujeres.

Entre los compromisos que aparecen en el referido documento, por su relación con la intención de este proyecto, consideramos importante destacar los siguientes:

- Continuar analizando las necesidades y posibilidades de empleo en cada territorio y en los diferentes sectores de la economía, y trabajar con el potencial de mujeres sin vínculo laboral para orientarlas hacia actividades de la industria local que pudieran constituir nuevas fuentes de empleo.
- Continuar trabajando con los requerimientos y posibilidades de cada territorio, para mejorar los servicios que se presta a las trabajadoras y a sus familias, entre ellos, la creación de condiciones mínimas para el cuidado de los hijos.
- Diseñar programas específicos de calificación y recalcificación para las mujeres que resulten afectadas por procesos de racionalización, así como para las que buscan empleo, a fin de facilitar su ubicación y reorientación laboral, tanto en zonas urbanas como rurales.
- Trabajar por elevar la incorporación de las mujeres a la categoría ocupacional de obreras, a partir del diagnóstico de cada municipio, y promover su incorporación a cursos de capacitación que posibiliten su acceso a estas ocupaciones.
- Exigir de las administraciones estatales, donde sea necesario y existan las posibilidades, la creación de condiciones adecuadas de trabajo para propiciar la incorporación y permanencia de la mujer en el proceso laboral.

- Incrementar los esfuerzos comunitarios en el perfeccionamiento del trabajo de prevención y atención social, con énfasis en los aspectos que involucran a niños, niñas, jóvenes y mujeres.

Por supuesto, lograr lo anterior, implica además de voluntad, una entrega conciente y sin límites de un grupo de actores fundamentalmente locales. Es por ello, justamente, que este proyecto pretende alcanzar intervenciones intersectoriales que aseguren la participación total de mujeres y hombres.

### **Justificación teórica y práctica (necesidad de su implementación y propósitos generales)**

La comunidad Puerto Manatí tiene 998 habitantes y presenta las características demográficas siguientes:

- Niñas: 188.
- Niños: 182.
- Mujeres: 295, de las cuales 184 están en edad laboral.
- Hombres: 333, de los cuales 213 están en edad laboral.

Esta comunidad ofrece servicios básicos y otros para sus pobladores. Las principales fuentes económicas y de empleo están localizadas en la Unidad Básica Empresarial Pesquera que tiene 87 puestos de trabajo, de los cuales 27 están ocupados por mujeres, así como en un centro de despalille de tabaco, donde laboran 25 mujeres y 6 hombres.

El nivel de ocupación de las personas en edad laboral es de 44.08%; las mujeres se encuentran en desventaja, pues su índice ocupacional es de 35.32%.

Esta comunidad presentó, hasta los años 80, una intensa actividad marítima y portuaria, caracterizada por la actividad mercantil de exportación e importación y respaldada por magníficas condiciones de calado natural de la bahía y la existencia de instalaciones apropiadas para ello. La mayoría de las mujeres y los hombres en edad laboral, estaban vinculados a esa actividad y a la pesca, por lo que la exclusión de este puerto de la estrategia mercantil, originó el éxodo de habitantes en busca de opciones de empleo, así como la dedicación de una parte importante de las personas a la pesca no institucionalizada, sin remuneración económica oficial.

Entre las actividades que la Unidad Básica Empresarial Pesquera desarrollaba hasta principios del año 1990, se encontraban: la pesca de especies de escama, quelonios y ostión, en la plataforma y en las dos bahías. Estas actividades han sido afectadas por la reducción de la cantidad de embarcaciones, la mayoría de ferrocemento y deterioradas por los muchos años de

explotación, lo cual ha incidido en los bajos niveles de captura. Por otra parte, la sobreexplotación de las fuentes ha originado una merma significativa en los planes de captura, ha afectado los principales indicadores económicos de la unidad y, de hecho, el empleo a causa de la irrentabilidad.

Ante estas adversas situaciones, algunos hombres optaron por trabajar en el complejo agroindustrial azucarero “Argelia Libre”, a 18 Km. de distancia. El hecho, aunque favoreció económicamente a algunas familias, les originó dificultades a las mujeres, pues la ausencia de los hombres durante largas jornadas las obligó a asumir arduas tareas, como asegurar el suministro de agua y alimentos y, en algunos casos, de leña para cocinar. Igualmente, eran las mujeres las responsables de la educación y atención de sus hijos, así como de otras actividades socialmente necesarias.

Hasta el año 1990, existió en esta comunidad un taller para confecciones artesanales, que empleaba a 20 personas, de las cuales 15 eran mujeres. Sus producciones presentaban buena calidad y eran expandidas en moneda libremente convertible. Las causas de la desactivación de esta entidad aún no están claramente argumentadas, pues a partir de ese año, comenzó a crecer el turismo internacional en el polo de Santa Lucía de Camaguey (a sólo 50 Km. de distancia), el cual podía representar una oportunidad de mercado.

Mujeres y hombres que laboraban en ese taller, se vieron necesitados de buscar nuevas soluciones a la situación económica que ahora enfrentaban. No todos pudieron encontrar oportunidades para lograrlo; los hombres pudieron ocupar plazas en sectores como la pesca, el trabajo forestal y otros. Así, las mujeres resultaron nuevamente las menos favorecidas, por cuanto las pocas oportunidades de empleo surgidas no tenían condiciones apropiadas para el desempeño de las mujeres, o requerían grandes esfuerzos físicos.

En este contexto, muchas personas optaron por dedicarse a la pesca y la comercialización furtivas, contraviniendo las leyes y regulaciones que prohíben tales prácticas.

Durante el Taller de programación local, desarrollado hace dos años, las principales problemáticas planteadas por la población participante, fueron, en orden de prioridad, las siguientes:

1. Solucionar el abasto de agua potable.
2. Solucionar el transporte y la alimentación de los estudiantes de secundaria básica, quienes deben trasladarse hasta la cabecera municipal.

3. Mejorar los servicios de salud.
4. Buscar fuentes de empleo para mujeres y hombres.
5. Mejorar los niveles de alimentación.
6. Ofrecer opciones recreativas sanas, entre otras.

Con ayuda de la cooperación internacional, se ha podido solucionar los aspectos 1, 3, 4 y 6, y, actualmente, la situación es la siguiente:

1. Está a punto de concluirse un acueducto, que fue iniciado hace 6 años y que beneficiará a la totalidad de la población, y hará llegar el agua tratada a la totalidad de las viviendas e instituciones.

3. Los 3 consultorios del médico de la familia fueron beneficiados con equipos de refrigeración, con la intención fundamental de conservar medicamentos. El puesto médico que ofrece servicios de laboratorio clínico, rayos X y estomatología, será restaurado y equipado para prestar servicios de mayor calidad a la población.

4. Se desarrolla un proyecto para potenciar indicadores económicos locales y generar 20 nuevas fuentes de empleo, de las que 10 serán ocupadas por mujeres. Este proyecto prevé incrementos en los planes de captura de ostión, de 60 a 200 toneladas en un año, así como el mejoramiento de las condiciones de trabajo para mujeres y hombres. También, con este proyecto, se apoya la seguridad alimentaria de los pobladores, al disponerse de productos frescos del mar con altos niveles proteicos.

5. Cofinanciado por el UNICEF, se ha iniciado la ejecución de un proyecto que contempla iniciativas y acciones para la atención y educación de niñas y niños por vías no institucionales, debido a la limitada capacidad del único círculo infantil existente en la cabecera municipal. Este proyecto abarca también la comunidad Puerto Manatí.

Del resto de las prioridades definidas en el Taller de programación, se ha solucionado el aspecto 2, a partir de la disponibilidad de un local y de profesores integrales que la Dirección municipal de Educación ubicó en esta comunidad.

Existen otras prioridades cuyas soluciones han avanzado poco. Sin embargo, el problema relativo al empleo continúa ocupando el interés de la población, el gobierno, el PDHL y otras instituciones y organismos. Ello obedece a la importancia de este elemento para mejorar el nivel de vida de la población, en general, y de la mujer, en particular. Se ha tenido en cuenta las limitadas oportunidades existentes, a pesar de las potencialidades no

aprovechadas, como es el caso de la producción de piezas de artesanía a partir de los recursos del mar.

El interés y la necesidad de hombres y mujeres por encontrar trabajo remunerado y la presencia de personal con experiencia en la actividad artesanal, junto a la existencia de espacios físicos para el rescate del taller de artesanía, constituyen elementos a considerar para definir la factibilidad de intervenciones en ese campo.

Las piezas artesanales, realizadas con calidad, pueden expendirse tanto en moneda nacional como en moneda libremente convertible. Estudios realizados por la firma VASCAL en la provincia, indican la pertinencia de impulsar acciones que favorezcan la producción de tales objetos.

La idea de rescatar la actividad artesanal ha sido analizada por diferentes entidades y organismos que tienen implicación en ello (gobierno, artesanía, VASCAL, FMC), desde hace algunos años. Sin embargo, el principal factor que lo ha imposibilitado es la falta de financiamiento que posibilite las inversiones necesarias.

Con la participación de las instituciones, se asegurarán importantes acciones, como cursos de adiestramiento y gerencia, estudios ergonómicos, chequeos periódicos de salud, análisis y definición de prioridades de empleo, atención a hijas e hijos, todo ello a favor de trabajadoras y trabajadores de esta institución.

La estructura organizativa y productiva de este taller de artesanía será la siguiente:

<i>Actividad</i>	<i>Total de trabajadores</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Administración	1	1	-
Mantenimiento técnico y compra de insumos	1	-	1
Departamento comercial	1	1	-
Contable	1	1	-
Recolección de materia prima	5	2	3
Confección de artículos	11	9	2
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>6</b>

Toda la fuerza de trabajo estará vinculada a la producción, por cuanto las actividades de administración, mantenimiento técnico, comerciales y de contabilidad serán alternadas con actividades artesanales. Ello posibilitará beneficiar económicamente a todos de forma equitativa. Para estimular la labor creativa, se convocará a concursos de obras, siendo el importe de su venta a favor de autoras o autores.

Las materias primas para el trabajo de artesanía serán: conchas, caracoles, raíces secas, escamas, etc. Todas

las muestras serán de naturaleza muerta, por lo que no se provocarán efectos ni destructivos, ni contaminantes al medio ambiente. La labor de los recolectores tendrá en cuenta esta condición, será fiscalizada por la administración de la institución y constituirá un requisito para la aceptación de la materia prima.

En lo referido a los recursos de este proyecto, resulta importante señalar lo siguiente:

Los recursos correspondientes a materiales de construcción serán empleados para la realización de dos cuartos de baño (uno para mujeres y otro para hombres) y para mejorar las condiciones del local que se empleará como taller, tanto desde el punto de vista de iluminación, como para asegurar la infraestructura que posibilitará la instalación de los diversos equipos.

Los equipos y herramientas han sido clasificados, tanto para los fines productivos, como para asegurar las condiciones de trabajo, con un entorno laboral favorable desde el punto de vista de la salud.

Los materiales gastables estarán en función de las actividades de capacitación, así como para el empleo, por parte de artesanas y artesanos, en la elaboración de los diseños de las piezas. Las ideas artísticas que niñas, niños y demás pobladores de la comunidad deseen expresar en relación con la labor de artesanía, podrán ser expresadas en estos materiales y ser realizadas por sus autores bajo asesoría y con la ayuda de artesanos.

En el caso de recursos varios, se ha considerado la necesidad de asegurar medios de protección individual que faciliten la integridad física de obreras y obreros. Ello estará igualmente apoyado por actividades de capacitación acerca de los principales riesgos laborales y las medidas para evitar posibles accidentes. También, se consideró, en este rubro, el mobiliario, diseñado conforme a principios ergonómicos.

### **Objetivos específicos y resultados que se pretende alcanzar**

#### *Objetivo general:*

Potenciar la economía local y favorecer el empleo en la comunidad Puerto Manatí, con la implementación de producciones artesanales a partir de productos del mar.

#### *Objetivos específicos:*

- Favorecer los indicadores económicos locales a partir de la comercialización de las obras confeccionadas.
- Rescatar empleos productivos con prioridad para mujeres, con mejoramiento del estándar de vida familiar.

- Elevar la cultura de la población a partir de la apreciación de obras artesanales y favorecer la formación de una cultura distintiva.
- Propiciar formas de recreación sana para la población y, en particular, para niñas y niños, a partir de su incursión en este arte con el consiguiente desarrollo del intelecto.

#### *Resultados esperados:*

- Asegurar empleo productivo para 20 habitantes de la comunidad, de los cuales el 70% de las oportunidades corresponderá a las mujeres.
- Propiciar el empoderamiento de mujeres y hombres que laboren en esta entidad, a partir de la vinculación de los resultados obtenidos en sus salarios.
- Brindar oportunidades de capacitación y formación para mujeres y hombres en la actividad que desarrollarán, con énfasis en la dirección por parte de las mujeres, debido a su experiencia en las labores que se desarrollarán.
- Desarrollar actividades de formación vocacional con niñas y niños interesados en manifestaciones culturales afines a la actividad que se desarrollará.

#### **Duración**

Doce meses. Esto obedece a la necesidad de adquirir disímiles recursos y, en correspondencia con la agilidad con que pudiera lograrse, el plazo de ejecución pudiera ser menor.

#### **Evaluación y monitoreo**

El Recuadro 1 recoge las actividades de evaluación y monitoreo. Las acciones de monitoreo concluirán con recomendaciones para el equipo o persona que gestiona el proyecto. Se indicará las modificaciones que deben realizarse en las actividades, en la asignación de recursos y en la estructura interna de la administración del proyecto, en respuesta a las desviaciones existentes entre lo planificado y lo realizado.

En la evaluación final del proyecto, se considerará, además de los elementos de interés de los monitoreos, otros aspectos recogidos en el Recuadro 2.

Esta evaluación también considerará la elaboración de un informe descriptivo de dificultades y logros, que será presentado ante el colectivo de beneficiarios y de las instituciones que participan.

Finalmente, presentamos, además, el Presupuesto (Recuadro 3) y la Ficha técnica (Recuadro 4), que incluye todos los recursos necesarios para realizar el proyecto.

Recuadro 1

**ACCIONES DE EVALUACIÓN Y MONITOREO**

<i>Actividades objeto de monitoreo</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes de información</i>
• Cumplimiento del cronograma de ejecución	• Porcentaje de ejecución financiera y física	• Cronograma de ejecución, expediente contable y verificación <i>in situ</i>
• Calidad del trabajo	• Cualitativos: MB, B, R, M	• Verificación <i>in situ</i> , entrevistas con instituciones que participan y beneficiarios
• Gestión de los recursos	• Porcentaje de ejecución financiera y análisis de calidad de recursos	• Expediente contable y entrevista con beneficiarios
• Participación de los diferentes actores	• Activa o pasiva. Mujeres y hombres	• Actividades visitadas y entrevistas a actores, incluyendo beneficiarios
• Solución de las dificultades	• Eficacia en la solución de las dificultades	• Visitas <i>in situ</i> y entrevistas a beneficiarios
• Cumplimiento de los indicadores de género en cuanto a empleo	• Plantilla aprobada y su verificación	• Documentos administrativos y del Ministerio de Trabajo
• Acceso y control de servicios y estructuras	• Grado de participación de mujeres y hombres en cursos, salarios, acceso a recursos materiales	• Documentos económicos, visita a actividades, capacitación, controles de entrega de medios y recursos, entrevistas a beneficiarios
• Adopción de decisiones	• Grado de participación cualitativa de mujeres y hombres	• Visita a sesiones de trabajo de actores e instituciones
• Participación de la comunidad en el proceso de ejecución y como beneficiaria	• Grado de participación de mujeres, hombres, niñas, niños en las actividades	• Visita a la comunidad y entrevistas con grupos meta

Recuadro 2

**OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO**

<i>Actividades objeto de evaluación</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes de información</i>
• Resultados económicos de la institución	• Económicos (rentabilidad, ganancias, etc.)	• Documentos económicos
• Beneficios obtenidos por mujeres y hombres	• Salarios devengados y estimulación recibida por trabajadores	• Documentos económicos y entrevistas a beneficiarios
• Proceso seguido para alcanzar los beneficios	• Cualitativos y económicos	• Entrevistas a instituciones que participan y documentos económicos.
• Contribución de los distintos agentes y factores, especialmente humanos (mujeres y hombres)	• Cualitativos	• Conversatorios con participantes en la ejecución y beneficiarios
• Correspondencia entre medios y fines	• Nivel de empleo de los recursos y producciones, más ingresos	• Análisis estadístico económico
• Acciones de sostenibilidad planteadas y aplicadas	• Estado físico de recursos materiales y nivel de satisfacción entre beneficiarios	• Verificación <i>in situ</i> (técnica) y aplicación de test a beneficiarios

Recuadro 3		PRESUPUESTO				
Rubro (Cód.)	Descripción	Cantidad	Costo Unitario	Aportes		
				Local \$MN	USD	TOTAL USD
0001	<i>Personal</i>					
	Directora del proyecto	1	295.00 (12 meses)	3540.00	-	-
	Tecnólogo	1	340.00 (12 meses)	4080.00	-	-
	Técnica en control de calidad	1	250.00 (12 meses)	3000.00	-	-
	Inversionista	1	250.00 (12 meses)	3000.00	-	-
	Auxiliar de contabilidad	1	350.00 (12 meses)	4200.00	-	-
	<i>Parcial</i>	-	-	14820.00	-	-
0003	<i>Gestión</i>					
	Chofer	1	230.00 (12 meses)	2760.00	-	-
	Compradora	1	210.00 (12 meses)	2520.00	-	-
	<i>Parcial</i>	-	-	5280.00	-	-
0005	<i>Materiales y equipos</i>					
	Materiales de construcción	-	-	-	330.00	797.06
	Equipos y herramientas	-	-	-	1816.50	6736.10
	Materiales gastables	-	-	-	25.05	105.80
	Insumos	-	-	-	123.50	323.60
	Varios	-	-	-	928.98	2939.13
	<i>Parcial</i>	-	-	-	3224.03	10901.69
	<b>TOTAL</b>	-	-	20100.00	3224.03	10901.69

Recuadro 4

## FICHA TÉCNICA

<i>Código</i>	<i>Rubro</i>	<i>Cantidad (UM)</i>	<i>Costo Unitario (U\$D)</i>	<i>Costo Unitario (\$MN)</i>	<i>Costo parcial (\$MN)</i>	<i>Costo parcial (U\$D)</i>	
001	<i>Materiales de construcción</i>	Cemento P-350	10 Sacos	3.02	-	-	30.20
		Arena lavada	5 m <sup>3</sup>	-	10.30	30.90	-
		Polvo de piedra	3 m <sup>3</sup>	-	6.20	18.60	-
		Gravilla de ½»	4 m <sup>3</sup>	-	8.40	33.60	
		Puertas galvanizadas c/marco lacadas	2 U	58.17	77.05	15.00	116.34
		Juegos de muebles sanitarios	2 U	87.90	26.40	52.80	175.80
		Pintura de vinil color beige	24L	1.33	0.57	13.68	31.92
		Pintura de vinil color verde claro	16L	1.35	0.60	9.60	21.60
		Lozas sanitarias	6 m <sup>2</sup>	13.70	7.30	43.80	82.20
		Lámparas fluorescentes de 20 w / 1 tubo	2 U	4.70	3.10	6.20	9.40
		Tubos fluorescentes 20 w	2 U	1.05	0.70	1.40	2.10
		Encendedor 20w / 110v	2 U	0.35	0.15	0.30	0.70
		Lámparas fluorescentes de 40 w / 2 tubos	8 U	10.20	3.30	26.40	81.60
		Tubos fluorescentes 40 w	16 U	2.10	0.75	12.00	33.60
		Encendedor 40w / 110v	16 U	0.70	0.30	4.80	11.20
		Cable eléctrico #10	200m	0.30	0.10	20.00	60.00
		Cable eléctrico # 14	200m	0.23	0.08	1.60	46.00
		Tomacorriente polarizado 25 amp.	20 U	2.70	0.95	19.00	54.00
		Tomacorriente sencillo 110v / 15 amp.	8 U	1.30	0.25	2.00	1.40
		Interruptor sencillo 110v / 15 amp.	2 U	1.25	0.18	0.36	2.50
		Interruptor doble 110v / 15 amp.	4 U	2.30	0.95	3.80	9,20
		Tubo galvanizado ½»	12m	1.10	0.75	9.00	13.20
		Codo galvanizado ½» x 45°	4 U	0.35	0.18	0.72	1.40
		Ducha	2 U	2.10	0.87	1.74	4.20
		Llave p/agua de ½» de empotrar	2 U	4.25	1.35	2.70	8.50
	<b>Parcial</b>				<b>330.00</b>	<b>797.06</b>	
002	<i>Equipos y herramientas para la producción</i>	Motores eléctricos 110v / 20 w	20 U	43.50	13.20	264.00	870.00
		Mazorcas de taladro	20 U	15.10	3.70	74.00	302.00
		Lijadora de plato	1 U	185.00	45.70	45.70	185.00
		Sierra circular	1 U	389.00	105.20	105.20	389.00
		Sierra Sinfín	1 U	1054.00	300.20	300.20	1054.00
		Torno para elaborar madera	1 U	2540.00	587.00	587.00	2540.00
		Taladro de mano pequeño	20 U	15.60	5.35	107.00	312.00
		Taladro eléctrico 110 v	1 U	98.70	30.25	30.25	98.70
		Juegos de brocas de 1mm a 6mm p/metales	20 Jgos.	10.70	3.10	62.00	214.00
		Cautín 110v / 200 amp.	1 U	15.30	3.70	3.70	15.30
		Punta eléctrica para pirograbado 110v/20 amp.	3 U	14.50	4.60	13.80	43.50
		Pinza punta de garza	20 U	4.25	1.30	26.00	85.00
		Martillo cabeza de bola pequeño	20 U	3.10	1.20	24.00	62.00
		Segueta manual	20 U	5.60	2.10	42.00	112.00
	<i>Equip. y herr. para ondiciones de trabajo</i>	Ventilador de pared	8 U	31.00	10.15	81.20	248.00
		Extractor de aire	2 U	45.30	10.15	20.30	90.60
		Dispensador de agua con botellón		115.00	30.15	30.15	115.00
	<b>Parcial</b>				<b>1 816.50</b>	<b>6736.10</b>	
006	<i>Materiales gastables</i>	Papel 8½ x 13	10 paq.	5.60	1.15	11.50	56.00
		Pizarra acrílica 90 x 12 cm	1 U	23.70	5.70	5.70	23.70
		Lápices con goma	4 docenas	5.20	1.40	5.60	20.80
		Plumones p/pizarra acrílica	2 Juegos	2.10	0.90	1.80	4.20
		Spray con borrador	1 Juego	1.10	0.45	0.45	1.10
	<b>Parcial</b>				<b>25.05</b>	<b>105.80</b>	

<i>Código</i>	<i>Rubro</i>	<i>Cantidad (UM)</i>	<i>Costo Unitario (USD)</i>	<i>Costo Unitario (\$MN)</i>	<i>Costo parcial (\$MN)</i>	<i>Costo parcial (USD)</i>	
007	<i>Insumos</i>	Barniz p/madera	12L	2.70	1.15	13.80	32.40
		Barniz p/metales	4L	2.85	0.85	3.40	11.40
		Pintura esmalte color negro	4L	2.30	0.75	3.00	9.20
		Pintura esmalte color blanco	4L	2.25	0.70	2.80	9.00
		Pintura esmalte color azul	4L	2.30	0.75	3.00	9.20
		Pintura esmalte color verde	4L	2.30	0.75	3.00	9.20
		Pintura esmalte color amarillo	4L	2.30	0.75	3.00	9.20
		Brocha cerda fina 1"	20 U	2.15	0.60	12.00	43.00
		Brocha cerda fina 2"	20 U	2.30	0.75	15.00	46.00
		Juego de pinceles	20 Juegos	3.10	1.10	22.00	62.00
		Lija grano # 00	4m	5.00	2.10	10.50	20.00
		Lija grano # 01	4m	5.00	2.10	10.50	20.00
		Cola para pegar madera, plástico, etc.	10 Kg	4.30	2.15	21.50	43.00
	<b>Parcial</b>				<b>123.50</b>	<b>323.60</b>	
009	<i>Medios de protección individual</i>	Delantal de vinil	20 U	3.25	1.10	22.00	65.00
		Protector vías respiratorias	20 U	6.40	5.60	112.00	128.00
		Espeuelos de protección	20 U	2.75	1.70	34.00	55.00
		Overol de trabajo para mujeres	28 U	12.35	3.43	96.04	345.80
		Overol de trabajo para hombres	12 U	15.60	5.30	63.60	187.20
		Guantes de goma	6 Pares	2.90	0.85	5.10	17.40
		Calzado de trabajo para mujeres	14 Pares	12.50	3.60	50.40	175.00
		Calzado de trabajo para hombres	6 Pares	14.25	4.30	25.80	85.50
		Botas de goma caña alta (hombres)	3 Pares	15.30	3.70	11.10	45.90
		Botas de goma caña baja (mujeres)	2 Pares	10.09	2.52	5.04	20.18
	<i>Medios para la producción</i>	Cajas plásticas para materia prima y recolección	10 U	9.30	3.15	31.50	93.00
		Bancos de trabajo unipersonal	20 U	47.30	12.45	249.00	946.00
		Banco de trabajo para acabado	1 U	50.15	15.40	15.40	50.15
		Banquetas de metal acolchonadas	20 U	20.10	5.15	103.00	402.00
		Estantes de metal con entrepaños	10 U	32.30	10.50	105.00	323.00
	<b>Parcial</b>				<b>928.98</b>	<b>2939.13</b>	
<b>TOTALES</b>					<b>3224.03</b>	<b>10901.69</b>	



Quinta parte

# La dimensión ambiental en el desarrollo humano local



- **Mercedes Fernández**  
**EL PROBLEMA DEL MEDIO AMBIENTE  
EN EL MUNDO Y EN CUBA**
- **Adrián Aguilera**  
**LA PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL: UNA NECESIDAD  
DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL**
- **Centro de Investigaciones de la Economía Mundial**  
**CIENCIA Y TECNOLOGÍA AL SERVICIO  
DEL DESARROLLO HUMANO EN CUBA.  
DIMENSIÓN AMBIENTAL**

# 15 EL PROBLEMA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL MUNDO Y EN CUBA

---

**Mercedes Fernández Iríbar**

Profesora de la Universidad de Holguín y coordinadora de *Universitas*-Holguín.

## **La problemática del medio ambiente en la actualidad**

La literatura científica de las últimas cinco décadas cada vez alude más a los problemas ambientales. Ello obedece a la agudización creciente de esta problemática, que tanto preocupa a la humanidad y que ha ocupado espacios relevantes en las discusiones científicas de estos tiempos. Sin embargo, una de sus grandes deficiencias ha sido el incompleto tratamiento del concepto de medio ambiente, pues, en muchos casos, carece de un análisis integral.

Un aporte importante al tratamiento de este concepto lo hace Lucie Sauvé, del Instituto de Ciencias del Ambiente de la Universidad de Montreal, quien considera que las principales concepciones sobre medio ambiente en la literatura especializada sobre educación ambiental, son las siguientes:

1. El medio ambiente natural: es el medio ambiente original, “puro”, que hay que respetar, preservar y apreciar.

2. El medio ambiente recurso... que hay que manejar: constituye el patrimonio biofísico colectivo que se asocia a la calidad de vida. Este recurso es limitado y se degrada. Hay que aprender a administrarlo en una perspectiva de desarrollo sostenible.

3. El medio ambiente problema... que hay que solucionar: se trata, sobre todo, del medio ambiente, soporte de vida y que está amenazado por la contaminación, el deterioro y el desgaste.

4. El medio ambiente medio de vida... que hay que conocer y construir: es el medio ambiente de la vida cotidiana: en la escuela, el trabajo, el hogar. Este medio

de vida está impregnado de componentes humanos, socioculturales, históricos y tecnológicos. Es su propio medio ambiente, hacia el cual se debe desarrollar un sentimiento de pertenencia; aquel que se aprende a conocer, a acondicionar.

5. El medio ambiente biosfera... donde vivir juntos a largo plazo. Se trata de la Tierra, este “mundo finito”. Es el objeto de la conciencia planetaria, cósmica. Un lugar de unidad entre los seres y las cosas. En la perspectiva más global, el medio ambiente natural encuentra el medio ambiente biosfera.

6. El medio ambiente proyecto comunitario... en el cual implicarse: se trata del medio ambiente de una colectividad humana, de un medio de vida compartido, con sus componentes naturales y antrópicos. Es un espacio de solidaridad, de vida democrática en el que es deber aprender a implicarse para participar en su evolución. El medio ambiente comunitario constituye terreno fértil para el trabajo psicosocial y cultural. La vía de la investigación-acción para la resolución de problemas comunitarios se manifiesta aquí como muy pertinente.

7. La noción de medio ambiente sistema: el medio ambiente no puede ser aprehendido si no es en una perspectiva sistémica, que permita identificar los elementos y las relaciones que componen una realidad ambiental. Las estrategias educativas utilizadas en esta concepción invitan a un esfuerzo de análisis cognitivo y de síntesis de una realidad o de una problemática ambiental (Sauvé, 1996).

Este concepto tan diverso de medio ambiente, no sólo identifica como problemas ambientales los relati-

vos a la contaminación y degradación del medio físico natural, sino, además, los relacionados con cuestiones sociales, económicas y culturales, estrechamente vinculados al modelo de desarrollo.

De hecho, el concepto de medio ambiente:

- Tiene un carácter histórico concreto, íntimamente ligado al de desarrollo y esta relación es crucial para comprender la problemática ambiental por su diferente contenido en momentos históricos y espacios geográficos diferentes.
- Es un referente esencial para valorar la complejidad de los problemas ambientales. En muchas ocasiones, estos problemas son tratados desde la perspectiva del estado de la naturaleza y, por tanto, se obvia los componentes socioeconómicos y culturales presentes en este concepto; de ahí, la importancia teórico-práctica de su correcta definición.

Definiciones muy acertadas de este concepto han sido realizadas por los documentos rectores de la actividad medio ambiental cubana, y son un resultado de la actividad científica de especialistas nacionales que, además, han tenido en cuenta la herencia del trabajo científico universal al respecto.

### **Medio ambiente**

- Sistema complejo y dinámico de interrelaciones ecológicas, socioeconómicas y culturales, que evoluciona a través del proceso histórico de la sociedad. La concepción de medio ambiente debe tener un enfoque sistémico, en correspondencia con su complejidad; un carácter holístico, de totalidad, considerando que abarca la naturaleza, la sociedad, el patrimonio histórico cultural, lo creado por la humanidad, la propia humanidad y, como elemento de gran importancia, las relaciones sociales y la cultura (Estrategia Nacional de Educación Ambiental).
- Sistema de elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos con que interactúa el hombre, a la vez que se adapta al mismo, lo transforma y lo utiliza para satisfacer sus necesidades (Ley Núm. 81 del Medio Ambiente).

En ambos casos, se considera el medio ambiente no sólo en sus aspectos físico-naturales, sino, además, desde una perspectiva más amplia que incluye sus aspectos económicos y socioculturales, y que destaca la interrelación entre ellos.

Quiere esto decir que el medio ambiente es tratado a través de tres subsistemas: natural, humano y construido,

que actúan en estrecho vínculo, como un macrosistema y que del mismo modo ha de ser analizado en el contexto de la educación ambiental para que ésta cumpla los objetivos básicos para los cuales ha sido diseñada.

Un análisis de la problemática medio ambiental actual y sus causas pudiera ser un referente importante para comprender la importancia del análisis integral de medio ambiente por el modo acelerado en que éste se ha degradado en los últimos tiempos.

Al respecto, en la primera sesión de trabajo de la XII Cumbre del Movimiento de Países no Alineados, el 2 de septiembre de 1998, Fidel Castro dijo:

La globalización neoliberal destruye aceleradamente la naturaleza, envenena el aire y las aguas, deforesta las tierras, desertifica y erosiona los suelos, agota y despilfarra los recursos naturales, cambia el clima. ¿Cómo y de qué vivirán los 10 mil millones de seres humanos que pronto seremos?

Esta interrogante es uno de los mayores motivos de preocupación para la humanidad hoy, debido a la situación creada en relación con el medio ambiente. En el mundo de hoy, dominado por un capitalismo altamente desarrollado, las relaciones económicas y sociales que se le impone a la inmensa mayoría de los países, constituyen una verdadera amenaza a la supervivencia de la especie humana y de toda la vida sobre la tierra.

Así lo afirmó Ricardo Alarcón, en su discurso ante el XLVII Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1992, cuando dijo:

El consumo irracional de los ricos agota recursos no renovables, envenena los mares y los ríos, hace irrespirable el aire de las ciudades, modifica el clima adversamente, incrementa peligrosamente la altura de los mares, daña irreparablemente los suelos, destruye los bosques y extiende los desiertos y acrecienta la miseria de centenares de millones de seres humanos. El medio ambiente es víctima también de una guerra sin tregua que ha provocado ya la muerte de numerosas especies y coloca muchas otras en peligro de extinción. ¿Cuándo corresponderá al hombre desaparecer víctima de su propia insensatez? ¿Hasta cuándo se le seguirá rindiendo culto a un modo de vivir que nos condena a la muerte a todos sin excepción?

Ese consumo irracional de los ricos, no es más que el reflejo de una ideología consumista que va abriendo

una brecha, cada vez mayor, en detrimento del medio ambiente y que puede expresarse con los datos ofrecidos por el doctor Osvaldo Martínez, presidente de la Comisión Económica de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en su comparecencia en el programa televisivo *Agenda abierta*, el 22 de septiembre de 1998, cuando expresó que 20% de la población mundial consume 86% de las riquezas del mundo, 45% de la carne y el pescado, 58% de la energía, 54% de las líneas telefónicas, 84% del papel y posee, además, 87% de los vehículos producidos en el mundo.

Pero, además, ese 20% de la población mundial que vive en los países desarrollados utiliza 74% de todas las líneas telefónicas, 84% de todo el papel y 93% de todos los servicios de Internet.

La inmensa brecha entre los países ricos y pobres crece aceleradamente: en 1960, se calculaba en 37 veces; en 1962, en 60 veces y, hoy, es 74 veces mayor. Se dice que la mayor parte de esos recursos se concentra en manos de 225 personas, las más ricas del mundo.

La riqueza mundial se calcula en 24 billones de dólares; sin embargo, hay unos 1 200 millones de personas que viven con menos de un dólar diario.

Un niño que nazca hoy en un país industrializado agregará, durante toda su vida, al consumo y la contaminación, más que 30 ó 50 niños nacidos en países en desarrollo. La huella ecológica de los más ricos es mucho más profunda que la de los pobres y, en muchos casos, supera la capacidad de regeneración de la Tierra.

Cada hora mueren 500 niños de cinco años como consecuencia de las crecientes desigualdades mundiales en materia de salud; un niño africano pobre tiene diez veces más probabilidades de morir que un niño pobre en el continente americano; uno nacido en Sierra Leona tiene un riesgo 100 veces mayor de morir, en sus primeros cinco años, que los nacidos en Islandia o Singapur.

El desmedido consumo de unos pocos se expresa en una mayor agresión al medio ambiente, que pudiera ser irreversible si no se adoptan todas las medidas necesarias, pues, como planteó Carlos Lage en el Foro Económico Mundial, en Davos, Suiza, en enero de 1995:

En los países desarrollados, se origina más de 50 % de los gases de efecto invernadero, la mayor parte de los gases que provocan las lluvias ácidas, el 68 % de los desechos industriales y el 90 % de los residuos peligrosos.

Sin embargo, esta contaminación provocada por los países desarrollados afecta a toda la humanidad, imponiéndoles patrones de consumo que destruyen la naturaleza en cualquier parte del planeta. Si bien a los ricos les corresponde una alta cuota en el deterioro del medio ambiente, su actitud impone al mundo regímenes de pobreza en los que la humanidad trata de subsistir y lo hace desgastando a la naturaleza.

Como planteó Carlos Lage, en el foro de Davos:

... el hombre, con su agresión al medio ambiente, va cortando la rama sobre la cual se encuentra sostenido. Aunque no todos la cortan por igual.

Para ilustrar todos estos planteamientos, se pudiera hacer una síntesis de los problemas ambientales, referidos por Raúl Izquierdo Canosa, en su artículo seriado “Los impactos del sistema capitalista en el siglo XX”:

- A partir de 1900, la industrialización introdujo en el medio ambiente casi 100 000 productos químicos anteriormente desconocidos; la mayoría no fueron estudiados para conocer sus efectos sobre la salud.
- Se estima que la atmósfera terrestre se calentará en 5,8 grados centígrado y el nivel del mar aumentará casi medio metro para el 2100.
- El bióxido de carbono en la atmósfera se ha incrementado en 9% en todo el mundo y en 18% en los Estados Unidos.
- Las emisiones de anhídrido carbónico, que atrapan el calor en la atmósfera, se incrementaron 12 veces: desde 534 millones de toneladas métricas, en 1900, hasta 6 500 millones de toneladas métricas en 1997. La deforestación tropical debida a la tala indiscriminada de árboles ha contribuido a esta acumulación de anhídrido carbónico en la atmósfera.
- Cada año, se desbasta 15 millones de hectáreas de bosques y crece la contaminación de los mares, ríos y lagos, y provoca el recalentamiento de la atmósfera.
- En la cuarta parte de la superficie terrestre, en los últimos diez años, se perdió 94 millones de hectáreas de bosques.
- El 70% de los desechos industriales va a parar a ríos y mares, cuyas aguas no son tratadas, ni por los gobiernos, ni por las industrias.
- Sólo 2,5 % de toda el agua existente en el planeta es dulce, y sólo 0,5% es agua subterránea o superficial accesible. En todo el mundo se utiliza, cada año, 54% del agua dulce disponible; se calcula que, a ese ritmo

de consumo, para el 2025, se estará utilizando 70% del total, solamente en función del aumento de la población, y si el consumo de agua se eleva al nivel de los países desarrollados, en el 2025, se estaría consumiendo 90% del agua disponible.

Las condiciones del medio ambiente son la causa de entre 20 y 25% de las defunciones anuales en todo el mundo. Se dice que 60% de las infecciones agudas de las vías respiratorias, 90% de las enfermedades diarreicas, 50% de las respiratorias crónicas y 90% de los casos de paludismo, podrían evitarse mediante la aplicación de simples medidas relacionadas con el medio ambiente. La dimensión social de estos problemas ambientales puede expresarse en los siguientes datos:

- El agua contaminada, su insuficiente saneamiento, cobra, cada año, más de 12 millones de vidas; la contaminación del aire cobra casi otros 3 millones de vidas, mayormente en países en desarrollo.
- Mil cien millones de personas, es decir, 18% de la población carece de agua potable.
- Once millones de niños menores de cinco años mueren anualmente, en países subdesarrollados, a causa de diarreas, infecciones respiratorias y paludismo.
- Casi 60% de 4 800 millones de personas, residentes en países en desarrollo, carece de servicios sanitarios básicos; un tercio de esas personas no tiene acceso a agua no contaminada; un cuarto de ellas carece de viviendas adecuadas; 20% no tiene acceso a modernos servicios de salud y 20% de los niños no asiste a la escuela después de finalizar el quinto grado.
- A inicios de la década del ochenta, en el mundo había más de 600 millones de seres humanos hambrientos, 800 millones de analfabetos, 1 500 millones sin ningún acceso a la atención médica, 1 300 millones con un ingreso anual inferior a 90 dólares, 1 103 millones de desocupados.
- 2 500 millones de personas carecen de servicios de energía eléctrica.
- Mientras que en los países pobres, la esperanza de vida es de sólo 49 años y uno de cada 10 niños no alcanza a cumplir un año, en los países desarrollados la duración media de vida es de 77 años y la tasa de mortalidad de menores de un año es de seis por cada mil nacidos vivos.
- Cada año, medio millón de mujeres pierde la vida por causas relativas a la maternidad y cantidades mu-

chas veces superiores padecen de enfermedades y lesiones debidas al embarazo y el parto. El 99% de las defunciones ocurre en países pobres.

- El VIH/SIDA es la principal causa de defunción en África y ocupa el cuarto lugar entre las causas más comunes de defunción en el mundo. A finales de 1999, había 34,3 millones de hombres, mujeres y niños que vivían con el VIH o el SIDA, y 18,8 millones ya habían perdido la vida a causa de esa enfermedad.
- Más de 815 millones de seres humanos siguen sufriendo hambre y malnutrición crónica y 36 millones mueren, cada año, directa o indirectamente del hambre; cada siete segundos muere por esa causa un niño menor de diez años.
- En el mundo, hay 842 millones de personas desnutridas; de ellos, 10 millones se encuentran en los países industrializados, 34 millones en los países en desarrollo y 798 en los países pobres.

### **Los problemas del medio ambiente en Cuba**

En el caso de Cuba, por sus características de país socialista, este fenómeno está presente, pero con matices bien diferentes al resto del mundo, debido a la política social y ambiental del gobierno.

Según documentos elaborados por el CITMA, como organismo rector de la actividad ambiental y, particularmente, en los informes anuales sobre la situación ambiental cubana, tiene particular importancia el intenso evento de sequía meteorológica que desde el período estacional lluvioso (mayo a octubre) de 2003 afecta al país. Este fenómeno ha ocurrido, mayormente, en la región oriental, desde Camagüey hasta Guantánamo, y se ha extendido hacia las regiones central y occidental, en los meses del período poco lluvioso (de noviembre de 2003 a abril de 2004), lo cual agravó, significativamente, los déficit ya existentes en la región oriental e impactó negativamente en el rendimiento de los cultivos, el ganado, los recursos hídricos y la población, en general.

### **Estado del clima**

Desde mediados de los años setenta, las variaciones y tendencias observadas en el clima de Cuba se relacionan, principalmente, con el incremento de las temperaturas y la ocurrencia de fenómenos extremos, como la incidencia de un intenso y prolongado evento de sequía y dos huracanes intensos.

Mediante el Sistema nacional de vigilancia de la contaminación atmosférica (SINVCA), durante el año

2004, se ha continuado el monitoreo de los contaminantes gaseosos principales a nivel regional; entre ellos, el NO<sub>2</sub>, NO, NH<sub>3</sub> y SO<sub>2</sub>, conocidos como gases reactivos y principales precursores de la acidez de la atmósfera.

En el monitoreo de estos gases, los valores están diferenciados entre las estaciones rurales y las que tienen cierta influencia urbana; se aprecia que estas últimas presentan valores más altos debido a la incidencia de las fuentes de origen humano.

Las concentraciones medias obtenidas para estos compuestos gaseosos en los últimos años presentan, en general, una tendencia al aumento de las concentraciones de los compuestos oxidados, que son los principales precursores de la acidez de la lluvia y del medio ambiente, en general, los cuales pueden provocar diversos efectos nocivos en los ecosistemas terrestres y acuáticos, y sobre la diversidad biológica.

Las emisiones provocadas por las fuentes industriales, el transporte automotor y la agricultura son los principales responsables de este incremento. Para el caso de las estaciones con influencia urbana, específicamente en Santiago de Cuba, ha aumentado el óxido nítrico (NO), contaminante que responde a fuentes móviles (transporte automotor), pues las fuentes antropogénicas han continuado aumentando paulatinamente su potencia, según la marcha de la economía.

En Cuba, desde hace algunos años, se observa una tendencia al aumento de la frecuencia de las lluvias ácidas, situación que se acentúa entre 1989 y 1995, lo que representa el principal problema de la calidad de la atmósfera en el nivel regional. A partir de 1996, se ha producido una aparente disminución de la acidez de la lluvia.

Las estaciones más afectadas por el fenómeno de las lluvias ácidas durante el año 2004 fueron: Pinares de Mayarí (4.4), Palo Seco (4.6), La Palma (5.0), Casablanca (5.3), Gran Piedra (5.4) y Contra maestre (5.4).

Se hace necesario profundizar en el estudio de la zona del llamado "triángulo ácido", formado por las estaciones Pinares de Mayarí, Gran Piedra y Contra maestre, debido a las consecuencias futuras que esto pudiera tener para los ecosistemas y el medio ambiente en su conjunto.

Al cierre del año 2004, el inventario nacional de fuentes contaminantes identificaba 2 072 fuentes puntuales de contaminación, las cuales, en su conjunto, disponen al medio ambiente alrededor de 173 705 to-

neladas de materia orgánica biodegradable, expresadas como DBO<sub>5</sub>, a las aguas terrestres y zonas marino-costeras.

Como resultado de la aplicación de diversas alternativas de solución, durante el año 2004, se alcanzó en el ámbito nacional una reducción aproximada de carga contaminante de 3.7% con respecto al año anterior (6 869 ton DBO<sub>5</sub>) lo que equivale a la contaminación generada por una población de medio millón de habitantes. De esta manera, por sexto año consecutivo, siguen decreciendo los niveles de carga contaminante, importante indicador de gestión ambiental.

En términos porcentuales, esta reducción ha sido:

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004
% de reducción	6.9	9.7	10.9	10.8	9	3.7

Según la Estrategia Nacional de Medio Ambiente, los principales problemas ambientales son los siguientes:

- *Degradación de los suelos (erosión, mal drenaje, salinidad, acidez, compactación, entre otros).* Afecta grandes extensiones de superficie agrícola del país, base principal de la actividad económica.
- *Deterioro del saneamiento y las condiciones ambientales en asentamientos humanos.* Incide sobre la calidad de vida y la salud de la población en los asentamientos.
- *Contaminación de las aguas terrestres y marinas.* Afecta la pesca, la agricultura, el turismo, entre otros sectores; los ecosistemas y la calidad de vida, en general.
- *Deforestación.* Afecta los suelos, cuencas hidrográficas y la calidad de los ecosistemas montañosos, costeros, y otros ecosistemas frágiles.
- *Pérdida de diversidad biológica.* Implica afectaciones a los recursos naturales del país, tanto bióticos como abióticos y a la calidad de vida de las futuras generaciones.

En los recuadros de las páginas 189 y 190, se presenta la situación en cada uno de estos aspectos.

En cuanto a la provincia de Holguín, los problemas ambientales fundamentales son los mismos que para todo el país, pero su tratamiento reviste singular importancia

porque en su territorio se encuentran significativos valores medioambientales concentrados, fundamentalmente, en su parte más oriental. Esto implica un gran compromiso conservacionista para el Estado, pues Cuba tiene el mayor endemismo de la flora de las Antillas y gran parte se concentra en el macizo montañoso Sagua-Baracoa, de gran importancia en el área americana. En esta zona aparecen, coincidentemente, valiosos recursos socio-económicos de importancia vital para el país. Ambos recursos conforman una unidad estructural y funcional que debe ser cuidadosamente manejada.

Holguín posee una gran parte de la biodiversidad con importancia conservacionista del país. Su flora endémica incluye alrededor de 1 500 especies, 50 % del endemismo total de Cuba. De la fauna conocida, han sido reportadas en la región alrededor de 30 % del total de la Isla; como en el caso de las aves, de las que se ha observado 20 especies, de las 34 reportadas para el país. Por Holguín pasa uno de los principales corredores migratorios de la región. Sus ecosistemas naturales tienen la mejor representación de las formaciones vegetales de Cuba (15 de las 18 reportadas para Cuba), tanto por su variedad, como por la superficie y estado de conservación, en las cuales, además de efectuarse importantes procesos ecológicos vitales. El 30% de la superficie de la provincia está cubierta de bosques.

Toda esta riqueza natural, su importancia económica y su desarrollo sociocultural, hacen de Holguín, un territorio de alta demanda de atención medio ambiental.

Como se ha demostrado hasta aquí, tanto a escala local, como regional y mundial, la problemática medio ambiental requiere propuestas para una solución perdurable.

Han sido muchos los esfuerzos realizados, pero se trata de cambiar una mentalidad que ha acompañado a la humanidad durante toda su historia y que se ha venido agudizando aceleradamente en el presente siglo. Entre esos esfuerzos, de los que se van haciendo partícipes todas las esferas de la vida de la sociedad, se debe destacar los de la educación, por su papel en la conformación y cambio de la conciencia social y, muy especialmente, la introducción de la educación ambiental en los últimos decenios, como nueva modalidad educativa destinada a colaborar con la solución de tan importante problemática.

## Bibliografía

- Sauvé, Lucie (1996). "La educación ambiental: hacia un enfoque global y crítico." En: Actas del seminario internacional de investigación-formación EDAMAZ Educación ambiental en Amazonia. 30 de septiembre-11 de octubre. Université du Quebec a Montreal.
- Palma de Arraga, Lilian. "Fortalecimiento de la capacidad interdisciplinaria en educación ambiental." *Revista Iberoamericana de Educación*, Núm. 16, Educación ambiental. Formación: proyectos y experiencias.
- Rico, V. Manuel. *Educación ambiental: diseño curricular*. España, Editorial CINCEL, 1990.
- Ley 81 o Ley de Medio Ambiente.
- PMA. *Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Cuba*. 2001, 144 p.
- PNUD. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, 2005, 358 p.

## DEGRADACIÓN DE LOS SUELOS

Un elevado porcentaje del fondo de suelos del país se encuentra afectado por factores de carácter natural o antrópico (con una marcada preponderancia de los segundos). Acumulados en el transcurso de los años, han conducido a que 60 % de la superficie del país se encuentre afectada por estos y otros factores que pueden conducir a los procesos de desertificación.

<i>Tipo de degradación</i>	<i>Hectáreas afectadas</i>
Procesos erosivos.	4 000 000
Alto grado de acidez.	1 700 000
Elevada salinidad y sodicidad.	1 000 000
Compactación	2 000 000
Problemas de drenaje	2 700 000

## DETERIORO DEL SANEAMIENTO Y LAS CONDICIONES AMBIENTALES EN ASENTAMIENTOS HUMANOS

### 1. Gestión del agua

#### *Dificultades*

- Limitaciones, en cantidad y calidad, del servicio de agua potable.
- El estado técnico insatisfactorio de las redes de acueducto y alcantarillado.
- La disminución sensible de los tiempos medios de servicio.
- Dificultades para realizar una efectiva vigilancia de la calidad del agua.

#### *Causas*

- Insuficiencias en el suministro estable de los productos necesarios para su tratamiento.
- Deterioro de las instalaciones y medios donde se ejecuta esta actividad.
- Largo tiempo de explotación.
- Falta de sistematicidad en su mantenimiento y reparación.
- Insuficiente disponibilidad del recurso y deterioro de las instalaciones y medios donde se ejecuta esta actividad.
- Equipos de monitoreo deficientes.

Todo esto con una alta incidencia en las condiciones ambientales de los principales asentamientos humanos.

### 2. Gestión de residuos

#### *Problemas*

- Serias afectaciones en la recolección y disposición de los desechos sólidos.
- Dificultades afrontadas en la recolección de los desechos sólidos y el incremento de la presencia de animales domésticos y de corral en las viviendas.
- Deficiencias en el estado higiénico-sanitario de los vertederos y su protección adecuada.
- Inadecuada recolección y disposición de los residuos hospitalarios.

#### *Causas*

- Fuertes limitaciones con el parque automotor.
- Fuertes limitaciones con la disponibilidad de depósitos para la recolección de la basura.
- Indisciplina social.
- La deficiente aplicación de las leyes vigentes.
- Limitaciones de recursos.
- En muchas ocasiones, se recolecta con la basura domiciliaria.

#### *Consecuencias*

- Proliferación de microvertederos en zonas habitadas y en los límites de centros educacionales con régimen de internado y campamentos de escuelas al campo o de trabajadores.
- Proliferación de vectores y acumulación de desechos en zonas densamente pobladas.
- Proliferación de vectores.
- Riesgo para la salud.

### 3. Estado del aire

En diversas zonas del país, a escala local, se afronta situaciones de deficiente calidad del aire, debido a:

- ubicaciones incorrectas de centros industriales y asentamientos poblacionales,
- pobre aplicación del conocimiento científico en la prevención de estos problemas,
- violación de la legislación ambiental,
- no disponibilidad, por su elevado costo, de sistemas modernos y eficientes de depuración de las emisiones,
- sistemas obsoletos de transporte,
- uso de diversos combustibles domésticos contaminantes,

- insuficiente calidad y cantidad de las áreas verdes,
- altos niveles de ruido en los asentamientos humanos más poblados.

La industria sigue siendo el principal foco contaminante de la atmósfera, con núcleos importantes en Ciudad de La Habana (con fuerte incidencia en Mariel), Moa, Nicaro, Nuevitas y Santiago de Cuba.

Caracterizan el monitoreo, en la actualidad, la obsolescencia del poco equipamiento de monitoreo y de análisis químico que queda en funcionamiento, así como la falta de insumos.

### 4. Gestión de desechos peligrosos

- La mayoría de las instalaciones que manejan desechos peligrosos no tienen tratamiento y disposición seguros.
- Insuficiencias en el inventario cualitativo y cuantitativo.
- Insuficiencias en el trabajo realizado en la reducción,

reutilización, reciclaje y máximo aprovechamiento de las materias primas y los desechos.

- Dificultades en el manejo ambientalmente racional de todo el ciclo de los productos químicos-tóxicos.

### CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS INTERIORES Y MARINAS

La contaminación en las aguas interiores y marinas constituye una problemática que se ha ido agravando durante los últimos años, y ha incidido en:

- el estado deficiente de las redes de alcantarillado y su carácter parcial, en la mayoría de los casos,
- el estado crítico de las plantas de tratamiento que provoca que permanezcan paradas una gran parte del año,
- el inoperante funcionamiento depurador de un elevado porcentaje de las lagunas de estabilización, debido a la falta de mantenimiento,
- el agravado déficit de cobertura de tratamiento de residuales en el país y los serios problemas en la operación y mantenimiento de los sistemas de tratamiento,
- el decrecimiento del aprovechamiento y reuso de los residuales líquidos de la actividad agroalimentaria e industrial,
- la contracción de los programas de control y monitoreo de la calidad de las aguas por falta de recursos materiales y disponibilidad financiera.

### DEFORESTACIÓN

En los últimos años, se ha incrementado la tendencia al uso irracional de los bosques, tanto naturales, como artificiales debido a:

- fines energéticos, dada la situación existente con los combustibles domésticos,
- la habilitación de áreas para el autoconsumo,
- acciones constructivas,
- las fuentes semilleras del país que no cumplen con las expectativas de producción y calidad,
- la baja supervivencia de las plantaciones y el logro de árboles adultos,
- la débil gama de especies forestales utilizadas en los procesos de forestación y reforestación,
- la pérdida de diversidad forestal,
- el bajo aprovechamiento de la biomasa derivada de los bosques,
- el insuficiente aprovechamiento de la intercalación de cultivos,
- el incremento de la erosión, provocado por este proceso,
- las afectaciones a los ecosistemas frágiles.

No siempre se ha previsto el impacto ambiental, y persisten problemas con:

- la calidad de la mayoría de los bosques naturales como consecuencia de un inadecuado manejo y explotación en etapas anteriores, sobre todo, en las cuencas hidrográficas más importantes,

### PÉRDIDA DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

En el transcurso de los años, se han ido manifestando diferentes causales que, de una forma u otra, han afectado la biodiversidad, entre las que se puede citar:

- el inadecuado manejo de determinados ecosistemas frágiles,
- la destrucción del hábitat natural de especies,
- la aplicación de una agricultura intensiva con la utilización excesiva de recursos y baja rotación de cultivos,
- una débil integración entre las estrategias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y las actividades de desarrollo económico,
- la carencia de programas integrados para evaluar, conservar y usar, de manera sostenible, la diversidad biológica,
- la excesiva demora en el establecimiento legal y funcional del Sistema nacional de áreas protegidas,
- el inadecuado control sobre la apropiación ilícita de especies de gran valor,
- la caza furtiva y la pesca de especies de alto valor económico,
- la falta de control sobre el cumplimiento de la legislación vigente,
- el inadecuado manejo de proyectos de carácter científico o económico, que han propiciado la salida del país de recursos genéticos de importancia,
- la falta de conciencia y educación ambiental de la población.

# 16 LA PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL: UNA NECESIDAD DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

---

**Adrián Aguilera García**

Profesor de la Universidad de Holguín e integrante del Laboratorio Universitas-Holguín.

Rousseau infirió, hace ya más de 250 años, que cuando la humanidad comenzó a alejarse de lo que era su hábitat natural, se convirtió en un producto social. Todo proceso llevado por la humanidad, en la necesidad de protegerse y sobrevivir, la lleva a producir cultura; la cultura, a la vez, produce humanidad; esta adaptación nueva, de este ser social al medio, ha traído consecuencias controvertidas y de una profunda disparidad.

El libro de Rachel Carson, *Primavera silenciosa*, aparecido en 1964, constituye el primer llamado serio acerca del peligro, para la naturaleza, de la utilización de productos químicos. En 1970, la UNESCO organizó la Conferencia sobre el Hombre y la Biosfera. En esa década, los doctores Mario Molina y Sherwood Rowland publicaron, en la revista *Nature*, la primera clarinada sobre la posible destrucción de la capa de ozono.

Este mismo año, se reúne también un grupo de científicos e industriales, en lo que se denominó el Club de Roma, dirigido por el profesor D. L. Meadows, para analizar el fenómeno de la contaminación atmosférica. En mayo de 1971, un total de 2 200 científicos del Movimiento Internacional por la Paz “Dai Dong”, firman un documento de alerta sobre el nocivo consumismo de la clase privilegiada, documento que llevó el nombre de Mensaje de Menton. En 1972, en las conferencias de Dartmouth, se reúnen científicos, economistas e industriales de diversas tendencias, con el objetivo de proponer medidas para disminuir la contaminación de la naturaleza. En los años 80, las Naciones Unidas producen el *Informe sobre nuestro fu-*

*turo común* (1987-88), coordinado por Gro Harlem Brundtand.

En 1992, se realizó en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra, a la que asistieron estadistas, científicos, industriales, entre otros; después, el Protocolo de Kyoto, que propone reducir, para el año 2012, las emisiones de gases nocivos a la atmósfera en un 5,2 %; luego vendrían las cumbres de Río + 5 y Río + 10.

Es decir, ha habido muchas reuniones, foros y debates; se ha acuñado frases, adoptado acuerdos, propuesto soluciones, pero sigue el peligro en el planeta; las pocas soluciones adoptadas a nivel regional, no llegan a paliar el proceso de decadencia ambiental que sufre el entorno planetario y en ello reside lo engañoso de esas cumbres y reuniones.

En ellas, siempre surgen algunas “fórmulas” que dejan contenta a la mayoría de los participantes, pero que, en esencia, no resuelven el problema. De ese modo, se ha pasado por el “ecodesarrollo”, el “desarrollo cero”, hasta la fórmula de orden actual, “el desarrollo sostenible”; todas ellas, con su carga de ambigüedad y un gran margen de dudas a la hora de ser llevadas a la realidad. Todas, convertidas, en su momento, en *slogan* esgrimido, tanto por gobiernos y partidos comprometidos con el desarrollo y cuidado ambiental (los menos), como por aquellos a los que no les interesa para nada el entorno natural. Sin embargo, en su aspecto concreto, ninguna de esas fórmulas ofrece una solución adecuada a la necesidad de salvar el planeta.

Cada habitante tiene la responsabilidad de buscar las soluciones necesarias para asegurar su futuro, pues el ecosistema no necesita en sí protección; es el indivi-

duo el que necesita preservar su *statu quo* en esta aldea global.

La naturaleza ha demostrado, durante millones de años, que puede vivir y desarrollarse sin el ser humano; sin embargo, el ser humano no ha podido demostrar que puede vivir un minuto sin la naturaleza, como plantea Antonio Miglianelli:

En la naturaleza las cosas sencillamente son. No están atravesadas por criterios, ni juicios de valor, ni de moral de la supra-especie hacia sus congéneres. Esto es fácilmente, elementos contruidos, socialmente, como herramienta de sometimiento y dominación demostrable, pues siguiendo la teoría evolucionista y aceptando que la Tierra tiene una edad aproximada de 4 500 millones de años, la naturaleza ha construido sus propios ciclos sin la presencia humana que surge recién en los últimos dos millones de años (Miglianelli 2002).

Se impone, por tanto, solucionar la contradicción humanidad/naturaleza, dada por el hecho de que el individuo, para poder subsistir, debe transformar la naturaleza y adaptarla a sus necesidades; pero si en esa adaptación la destruye, destruirá la fuente de su sustento. Es razonable, entonces, terminar con los discursos antropocéntricos, en los que se ha impuesto, durante siglos, en el acervo cultural de la humanidad, que es el centro de todo y que todo debe estar a su servicio; que la naturaleza es la cornucopia a la que se le puede pedir todo, sin darse cuenta de que, en este entorno natural, la mayoría de sus elementos no son infinitos y se pueden agotar y desaparecer, como le ha sucedido a muchas especies y le podrá suceder a otras que están en peligro de extinción, incluida la humana.

En su afán de conquistar, el ser humano le ha ido ganando espacio a la naturaleza; ha ido creando una jungla de asfalto y concreto en detrimento del entorno natural. La población mundial ha sobrepasado los 6 mil millones de habitantes, el 55% de los cuales son criaturas urbanas. Cuando la humanidad llegue a 10 mil millones, vivirá en centros urbanizados (ciudades) entre 70 y 80% de la población.

Se hace necesario repensar, pues, la naturaleza como el elemento indispensable para la sostenibilidad humana; conservar su espacio es vital para la subsistencia y la vida del planeta, por lo que, al implementar cualquier proyecto, debe estar implícita la idea de no degradar ese entorno natural y considerar, de manera planificada, las necesidades de la naturaleza.

### **La dimensión ambiental y los proyectos de desarrollo económico**

Al implementar la dimensión ambiental en cualquier proyecto de desarrollo local, se debe partir de un criterio holístico para que sea realmente efectiva; no se puede dejar nada al azar y dispensar horas de trabajo a la búsqueda de los problemas que generará un proyecto determinado en ese entorno y extraer las soluciones necesarias luego de un profundo estudio para prevenir los impactos negativos. No es viable tratar de resolver los problemas ambientales después de haber impactado negativamente sobre la naturaleza por la implementación de un proyecto. La solución está en prevenir lo que pueda suceder, adoptar las medidas antes y asegurar una simbiosis correcta entre el medio ambiente construido y el natural. Cualquier acción sobre el entorno natural provoca un determinado impacto. El problema, al detectarlo, es conocer hasta qué punto puede ser minimizado o revertido.

La *dimensión ambiental* es una herramienta que desempeña un rol fundamental en la lucha por preservar nuestro entorno y debe entenderse como el

enfoque, que en un proceso educativo, de investigación, o gestión, o de otra índole, se expresa por el carácter sistémico de un conjunto de elementos que tienen una orientación ambiental determinada; expresada a través de los vínculos medio ambiente-desarrollo; los que consecuentemente están interconectados, y donde las funciones o comportamiento de unos, actúan y pueden modificar el de los otros (*Estrategia 1997*).

Según la *Estrategia nacional de educación ambiental de Cuba*, se infiere que, en toda actividad humana, hay determinado impacto hacia el medio ambiente, por lo que es necesario adoptar las medidas pertinentes para que ese impacto sea lo más moderado posible (si no es posible eliminarlo) sobre el entorno natural.

El quehacer humano está involucrado, en todo momento, en una interacción con el medio ambiente que le rodea y, constantemente, está produciendo impactos sobre el entorno mediante las diferentes actividades de la vida cotidiana; por ello, en manos del hombre, está el ser un defensor de ese ambiente o un eco agresor: todo depende de la posición que adopte hacia ese medio.

Los usos más frecuentes del medio ambiente son los siguientes:

- Construcción de viviendas.
- Instalaciones comerciales e industriales.

- Infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, vías navegables).
- Servicios públicos e instalaciones de abastecimiento.
- Instalaciones para la disposición de residuos sólidos y de aguas residuales, vertederos/rellenos sanitarios.
- Extracción de minerales, explotación de materias primas.
- Recreación, turismo.
- Almacenamiento subterráneo de bienes de valor económico y comercial (por ejemplo, aceite y gas).
- Instalaciones de producción de energía.
- Agricultura.
- Silvicultura.
- Pesca en aguas interiores y costeras.
- Regulación de aguas, construcciones hidráulicas.
- Extracción de agua subterránea.
- Descarga de efluentes en aguas superficiales.

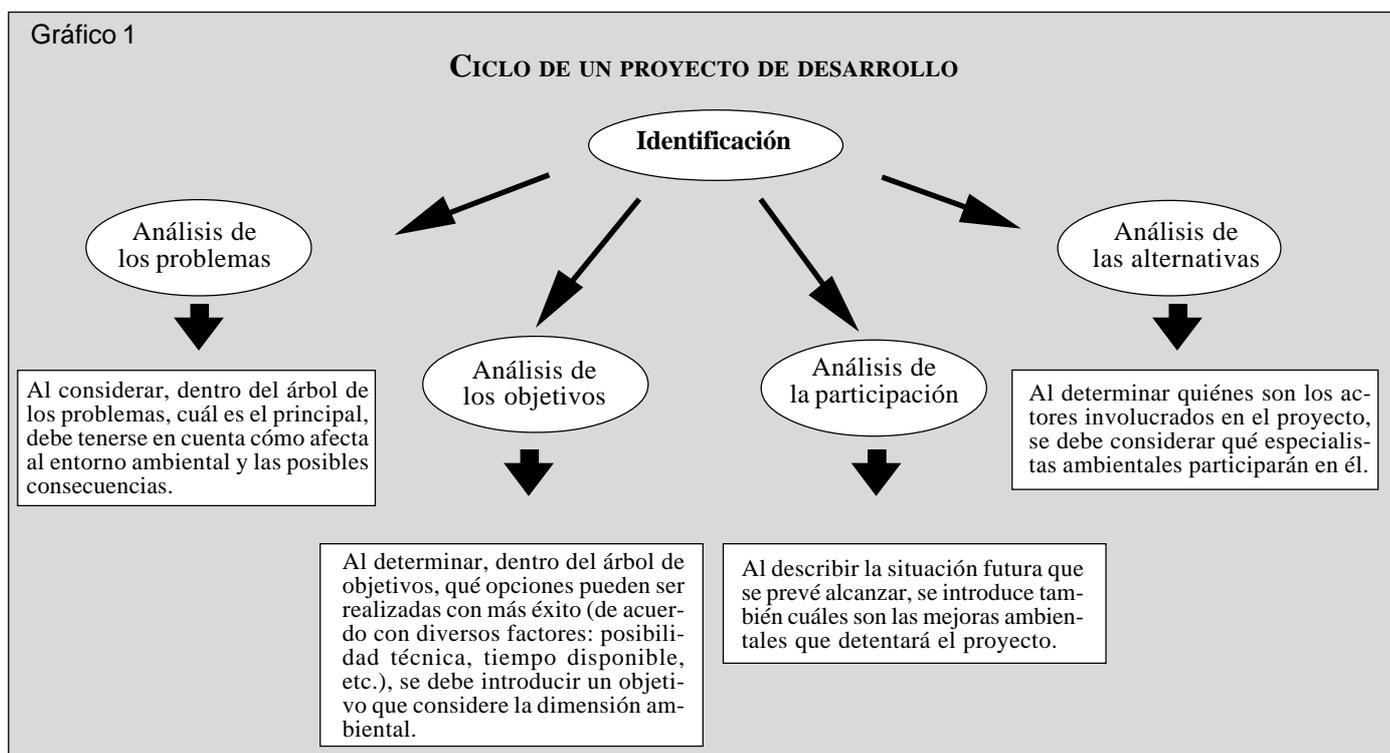
La provincia de Holguín, al igual que el resto de Cuba, está en la obligación de elaborar proyectos que garanticen su desarrollo endógeno sostenible. En estos proyectos, para hacerlos sostenibles ecológicamente, se debe introducir la dimensión ambiental, con una concepción holística. Lograrlo requerirá herramientas idóneas que permitan trabajar en la transversalidad de esta categoría. Lo primero, sin embargo, será extender una cultura ambiental que permita al individuo identificarse con su entorno, detectar objetivamente los problemas y encontrar las soluciones adecuadas.

Un proyecto de desarrollo se puede definir como el esfuerzo encaminado a lograr ciertos objetivos concretos dentro de un presupuesto dado y de un plazo dado. Abarca todos los insumos que han de proporcionarse y todas las actividades conexas que han de emprenderse. La terminación satisfactoria de un proyecto sin la necesidad de otros insumos lleva al logro de los objetivos inmediatos (FNUAP).

El Gráfico 1 puede ilustrar lo anterior. Desde que comienza el análisis del problema, los objetivos, la participación y las alternativas, se debe tener presente cómo introducir, en cada paso, la dimensión ambiental, instrumentar el estudio de factibilidad ambiental, dirigir la mirada hacia la preservación del entorno y realizar una evaluación del impacto ambiental de acuerdo con las necesidades del proyecto y del entorno natural para asegurar la sostenibilidad de ambos.

Ahora bien, es necesario considerar, al concretar un proyecto determinado, la triada conformada por los elementos esenciales del medio ambiente: el medio ambiente humano, el medio ambiente construido y el medio ambiente natural.

Hasta ahora, nos hemos referido a los proyectos que tienen bien delimitados los tres componentes, pero puede haber proyectos de desarrollo humano local en los cuales no es necesario realizar la construcción de uno u otro elemento. Puede ser un proyecto, por ejemplo, para mejorar la calidad de vida mediante la salud, la educación, etc.: también es necesario considerar la dimensión



ambiental, pues medio ambiente incluye toda interacción de lo biótico y lo abiótico y, por ello, no se puede perder de vista el medio ambiente humano. Por tanto, en este caso cabe preguntarse: ¿cómo influye el nuevo proyecto sobre el ser humano? ¿En qué medida lo afecta? ¿Mejora o no su calidad de vida?

Por todo ello, este diseño se propone una serie de preguntas encaminadas a solucionar cada una de las variantes implícitas en el proyecto. Pero, como se puede observar, no está completo; algo falta para su consecución idónea.

Según varios autores, el documento o formato de un proyecto de desarrollo deberá responder a las siguientes cuestiones:

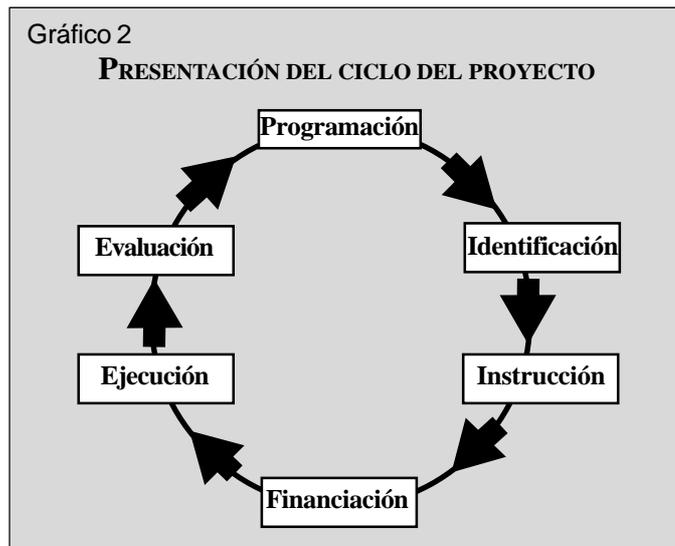
- ¿Por qué se hace?
- ¿Qué se espera obtener?
- ¿Para quién/con quién se hace?
- ¿Qué es lo que se realizará?
- ¿Cuándo se hará cada cosa?
- ¿Dónde se hará?
- ¿Cómo se adoptará las decisiones?
- ¿Qué entidades participan y cómo?
- ¿Quién hará qué?
- ¿Qué riesgos existen?
- ¿Qué fortalezas existen?
- ¿Mediante qué procedimientos se analizará lo que se hará?
- ¿Qué insumos se utilizarán?
- ¿Cuánto costará?
- ¿Qué pasará cuando el proyecto acabe?

Con estos elementos como premisa, se puede observar que falta incluir las preguntas siguientes: ¿cómo afectará el proyecto al entorno natural? ¿Qué riesgos

existen para el medio ambiente? ¿Cuál será el costo ambiental del proyecto? ¿Qué pasará con el medio ambiente cuando concluya el proyecto?

Es importante responder estas interrogantes al diseñar el proyecto, el cual debe ser compatible con la naturaleza, pues el daño que se le provoque se revertirá, más temprano que tarde, en el propio ser humano.

Se infiere, entonces, que en todo proyecto elaborado y en vías de ejecución, se debe considerar la transversalización de la dimensión ambiental.



En resumen, no es posible, si queremos preservar la vida en el planeta, realizar la implementación de un proyecto cualquiera sin tener presente la introducción de la dimensión ambiental en él. Se hacen necesarias una educación ambiental, una evaluación de impacto, etc., que estén a tono con las necesidades del medio ambiente.

## Bibliografía

- Comisión Europea. "Manual de gestión del ciclo de proyecto." En: Márquez, M., *et al.* *Desarrollo humano local*. La Habana, Universidad de La Habana, 2004.
- Cuba. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. *Programa nacional de medio ambiente y desarrollo*. La Habana, CIDEA, 1995.
- Cuba. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. *Estrategia nacional de educación ambiental*. La Habana, CITMA, 1997.
- Estrategia 1997. Estrategia nacional de educación ambiental*. La Habana, 1997.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas). *Directrices para la vigilancia y evaluación de los programas y proyectos apoyados por el FNUAP*.
- GEA. Documentos y proyectos elaborados por el colectivo de profesores que lo integran. La Habana, ISPEJV, 1998.
- Londoño J. y Carlos Mataix. *Servicio de apoyo a la micro-empresa en países en desarrollo*. Bilbao, HEGOA, Facultad de Ciencias Económicas.
- Miglianelli, Antonio 2002. "De la Ecología a la Ecología Social. Un análisis dialéctico de la realidad mundial." En: EcoPortal.net., 2002.
- Mosquera González, María José. "Educación ambiental no formal: caracterización y recursos." *Educación Ambiental: realidades y perspectivas*. Santiago, 1999.
- Xunta de Galicia. *Estrategia gallega de educación ambiental*. Xunta de Galicia, Colección técnica de medio ambiente, 2000.



# 17 CIENCIA Y TECNOLOGÍA AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO EN CUBA. DIMENSIÓN AMBIENTAL

---

## Centro de Investigaciones de la Economía Mundial

La contribución de la ciencia y la tecnología a la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible ha sido ampliamente documentada en el ámbito internacional, como lo reflejan el Capítulo 34 de la Agenda 21,<sup>1</sup> dedicado a la “Transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad” y el Capítulo 35 de este Plan de Acción, referido a “La ciencia para el desarrollo.”

En lo relacionado con el fomento de la capacidad endógena, en particular, de los países subdesarrollados, para la difusión y aplicación de las tecnologías ecológicamente racionales, la Agenda 21 (Capítulo 34) resalta tres objetivos fundamentales:

- El desarrollo de los recursos humanos.
- El fortalecimiento de la capacidad institucional de investigación y desarrollo, y de ejecución de programas.
- La realización de evaluaciones sectoriales integradas de las necesidades tecnológicas, de conformidad con los planes, los objetivos y las prioridades de los países.

Por su parte, el Plan de implementación, aprobado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (agosto, 2002), además de reafirmar la adhesión a los principios de la Conferencia de Río de Janeiro y la plena aplicación de la Agenda 21, dedica especial atención a la necesidad de fortalecer la capacidad científica y tecnológica para el desarrollo sostenible.

A pesar de lo acordado en torno a la transferencia de tecnologías ambientalmente idóneas en las reuniones internacionales sobre medio ambiente y desarro-

llo, el requerimiento de un mayor acceso de los países subdesarrollados a los nuevos adelantos tecnológicos continúa chocando con las nuevas estrategias corporativas y las actuales políticas comerciales de los países industrializados, que tienden a imponer normas más estrictas y uniformes para la protección de la propiedad intelectual, como se refleja en los resultados de la Ronda Uruguay y en las directivas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Hasta el momento, en el ámbito internacional, se ha avanzado preferentemente en el desarrollo de tecnologías ambientales de fase final (control “al final del tubo”), destinadas a controlar la contaminación una vez que ésta se ha producido, en lugar de dar mayor prioridad a producciones más limpias, orientadas a reducir sustancialmente la contaminación desde las primeras fases del ciclo productivo, o a eliminarla cuando sea posible y que, por tanto, suponen cambios significativos en los patrones de producción y consumo.

En Cuba, la relevancia de la ciencia y la tecnología y su impacto en la protección del medio ambiente,<sup>2</sup> y el uso racional de los recursos naturales, pueden ser examinados desde muchos ángulos, algunos más evidentes y otros, expresión de una relación más indirecta.

El desarrollo económico y social sostenible del país está estrechamente vinculado con la protección y el uso racional de los recursos naturales, en particular, la diversidad biológica, los suelos, las aguas y los bosques. En tanto la ciencia y la tecnología están diseñadas en función de ese desarrollo, puede observarse una marcada convergencia de objetivos económicos, sociales y ambientales.

De hecho, todos los resultados de la aplicación de la ciencia y la tecnología que tienen como efecto un ahorro de recursos o un uso de energías alternativas y menos contaminantes, expresan una relación directa con la protección ambiental. Sin embargo, resultan también muy importantes las acciones que contribuyen a un mejor conocimiento del medio natural, mediante estudios e investigaciones afines que propician una acción más consciente sobre la naturaleza y el medio ambiente.

A los efectos de contar con una política ambiental eficiente, resulta clave disponer de un basamento científico adecuado, pues la carencia de la información científica suficiente --junto a la falta de voluntad política-- es una de las principales razones de los desequilibrios ambientales que caracterizan el mundo moderno. Resulta, entonces, fundamental el desarrollo de conocimientos científicos orientados a ese fin, la formación de capacidades en esta esfera y la creación de instituciones de investigación en áreas clave.

En el ámbito internacional, el enfrentamiento de los riesgos ambientales ante situaciones de incertidumbre científica ha sido la razón fundamental para la formulación de principios básicos de la política ambiental, como es el caso del principio precautorio.<sup>3</sup>

En este capítulo se presenta, en apretada síntesis, el potencial científico e institucional en la actividad ambiental nacional, así como el componente científico y tecnológico del Programa nacional de medio ambiente y desarrollo, la Ley del Medio Ambiente y la Estrategia ambiental nacional. Adicionalmente, se destaca el papel de la ciencia y la tecnología en la solución de problemas ambientales en Cuba.

Como horizonte temporal de esta investigación se selecciona básicamente el período revolucionario, iniciado en 1959. Durante la etapa colonial y neocolonial, salvo la contribución de muy destacadas personalidades,<sup>4</sup> los rasgos distintivos predominantes fueron la falta de preocupación institucional respecto al medio ambiente y la explotación irracional de los recursos naturales.

### **Potencial científico e institucional en la actividad ambiental en Cuba**

Tras cuatro siglos de explotación colonial, el país sufrió un severo deterioro ambiental, lo que se evidencia claramente en la reducción de la superficie boscosa, de 95% a 54% del territorio nacional, hasta finales del siglo XIX. Durante las cinco primeras décadas del siglo XX, se aceleró la devastación de los recursos naturales de Cuba.

En 1959, predominaba una situación ambiental caracterizada por la degradación y erosión de los suelos, las aguas, el relieve y la vegetación. El área de bosques se había reducido hasta sólo 14% del territorio nacional, y se había producido una significativa pérdida de la biodiversidad, todo ello en medio de una realidad social caracterizada por las condiciones de pobreza de los sectores mayoritarios de la población.

Desde entonces, el gobierno de Cuba ha orientado una estrategia para elevar el nivel y la calidad de vida de la población, lo cual se ha combinado con diversas acciones, medidas y programas dirigidos a mejorar la situación ambiental. Este período puede ser resumido en tres etapas fundamentales: en la primera (década de los 60 y primera mitad de los 70), fueron creadas las condiciones para el desarrollo de la ciencia, la educación y la salud; se dio respuesta, así, a los retos del desarrollo con una amplia cobertura nacional de servicios sociales básicos. Los programas sociales, emprendidos en esos años, contribuyeron a reducir, significativamente, los problemas ambientales asociados a las condiciones de pobreza, crearon capacidades institucionales y apoyaron la formación de potencial humano en la esfera ambiental.

Una segunda etapa (desde mediados de los 70 hasta finales de los 80) se caracterizó por importantes avances institucionales, sobre todo, a partir de la creación de la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA) en 1977. Se promovió, además, la formación científica, vinculada a estudios para un mejor conocimiento del medio ambiente, y a la investigación y desarrollo (I+D) en esa esfera.

La tercera etapa podría ubicarse a partir de los 90, con un reforzamiento institucional de la actividad ambiental y la aplicación de nuevos conocimientos y resultados científicos en áreas clave del desarrollo sostenible, tales como la evaluación del potencial de recursos existentes, la aplicación de prácticas de agricultura sostenible, el desarrollo de vacunas y nuevos medicamentos, la generación de tecnologías para el aprovechamiento de residuales (incluidas las prácticas de producciones limpias), la rehabilitación y restauración de ecosistemas afectados y una mejor gestión en el manejo de ecosistemas y recursos como el agua y los suelos, entre otros.

Durante esta última etapa, varias instituciones científicas cubanas vinculadas a la actividad ambiental recibieron premios o distinciones internacionales, entre los que se destacan:

- Premio Nobel Alternativo *The Right Livelihood Award*, otorgado por el Parlamento de Suecia al Grupo de Agricultura Orgánica de la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF) y en el que participan activamente la Universidad Agraria de La Habana (UNAH) y la Universidad Central de Las Villas (UCLV) (1999).
- Primer Premio en el Concurso Latinoamericano de Tecnologías Ecológicas del Agro, organizado por la Red de acción contra los plaguicidas en América Latina, sobre el manejo ecológico de plagas en la cebolla (1999).
- Premio Mujer Rural (Tercer Lugar), otorgado por la FAO / ONU / FMC por el trabajo de desarrollo integral de las mujeres en la granja avícola “Las Casas” de Villa Clara (UCLV).
- Premio de Hannover, Alemania, por el refrigerante LB-12.

A pesar de estos logros, en la actividad ambiental persisten problemas, los cuales han sido expuestos en la Estrategia ambiental nacional (CITMA 1999). Estos problemas constituyen el centro principal de atención de los programas actuales y perspectivas en esta esfera. Su solución deberá partir de un enfoque que integre los objetivos de desarrollo, equidad y sostenibilidad, y que pondere adecuadamente el papel de la ciencia y la tecnología en materia de desarrollo sostenible.

En las bases institucionales de la creación de la Academia de Ciencias de Cuba, en 1964, se destacan ya entre sus objetivos las “investigaciones relacionadas con los recursos naturales y la conservación del medio natural”.

La década del 60 es también el período de fundación de numerosas instituciones científicas asociadas al estudio y conocimiento del medio ambiente: institutos tecnológicos agropecuarios, universidades agrícolas, el Centro Nacional de Suelos y Fertilizantes y el Instituto de Suelos de la Academia de Ciencias de Cuba. También fueron creados otros institutos con perfiles afines, como los de Botánica, Zoología, Geografía y Oceanología, entre otros. Desde entonces, han surgido nuevas instituciones científicas con perfil marcadamente ambiental, a las que se unen otros centros de referencia como zoológicos, acuarios y jardines botánicos.

En 1977, fue creada la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA), adscripta a la presidencia de la Academia de Ciencias de Cuba.

En 1994, se extinguió la COMARNA y surgió el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). En la esfera ambiental, el nuevo sistema de ciencia e innovación tecnológica se ha propuesto, mediante el desempeño de la actividad científica y tecnológica, presentar alternativas para mitigar o solucionar los problemas ambientales; sustentar, en forma armónica, racional y eficiente, el uso de los recursos naturales renovables y no renovables disponibles; controlar los problemas de contaminación, y viabilizar un desarrollo industrial basado en la producción de tecnologías autóctonas y la transferencia de tecnologías idóneas en función de las necesidades del país.

En la estructura del CITMA, sobresalen la Agencia de Medio Ambiente (AMA) y sus dependencias, en las cuales se ubica la mayor parte del potencial científico del país en materia ambiental.

Además del potencial científico del CITMA, otros ministerios y organismos centrales también cuentan con instituciones de investigación y desarrollo que muestran resultados relevantes en materia ambiental. Algunos ejemplos, en este sentido, son el Centro de Hidrología y Calidad de las Aguas (CENHICA) del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH); Centro de Ingeniería y Manejo Ambiental de Bahías y Costas (CIMAB) del Ministerio de Transporte (MITRANS); Instituto Cubano de Investigaciones Azucareras (ICINAZ) del Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ); Instituto de Investigaciones de Sanidad Vegetal (INISAV), Instituto de Investigaciones Forestales, Instituto de Suelos e Instituto de Investigaciones Fundamentales en Agricultura Tropical Alejandro de Humboldt (INIFAT), todos pertenecientes al Ministerio de la Agricultura (MINAGRI); Instituto de Planificación Física del Ministerio de Economía y Planificación (MEP); Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) y Centro de Investigaciones Marinas (CIM) de la Universidad de La Habana (UH), entre otros.

En la actualidad, la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales se apoya en el nivel educativo alcanzado por la población, y en un significativo potencial científico. En el 2000, la tasa de alfabetismo en personas adultas era de 98.2% y el gasto en educación, como proporción del PIB, ascendió a 7.6%.

En general, se debe destacar el potencial científico (perteneciente o no al CITMA), ubicado en las diversas provincias y en el Municipio Especial Isla de la Juventud, donde han surgido instituciones relevantes para la actividad ambiental, tales como el Centro de Investiga-

ción de Ecosistemas Costeros (CIEC), en Ciego de Ávila; Instituto de Investigaciones Agropecuarias Jorge Dimitrov, en Granma; Centro Oriental de Ecosistemas y Biodiversidad (BIOECO), de Santiago de Cuba; Centro de Investigaciones de Energía Solar (CIES), de Santiago de Cuba; Estación Ecológica (Franja Costera Sur), en Guantánamo; Centro de Investigación y Desarrollo de la Montaña, en Guantánamo; Centro de Investigación de Suelos Salinos, también en Guantánamo, entre otras. A estas instituciones se adiciona otras muchas, vinculadas a actividades de producción y servicios, pero con un marcado perfil ambiental.

El significativo desarrollo en la formación de capacidades científicas e institucionales, previamente descritas, no habría sido posible sin una decidida y constante voluntad política.

### **El conocimiento científico al servicio de la actividad ambiental**

El desarrollo institucional alcanzado en Cuba ha generado estudios relevantes al conocimiento del medio

ambiente y los recursos naturales del país, como se muestra en el Informe de Rendición de Cuentas a la Asamblea Nacional del Poder Popular, presentado por la Academia de Ciencias de Cuba, en 1988. Este informe revelaba, como resultados en la caracterización, preservación y utilización racional de los recursos naturales y el medio ambiente, los siguientes:

...el Nuevo Atlas Nacional de Cuba, los estudios geográficos integrales de varias provincias, el desarrollo de una nueva Metodología para la Repoblación Sucesional, el empleo de micorrizas como fertilizador biológico, las obras Flora y Fauna de Cuba, la caracterización de nuestra plataforma insular y sus recursos marinos, las investigaciones para la preservación y restauración de nuestras playas, la regionalización sísmica de Santiago de Cuba, así como la caracterización de nuestra ionosfera y los estudios ecológicos, oceanológicos y sísmicos para la ubicación de las nuevas Centrales Electronucleares y otras obras fabriles de importancia.

Entre los estudios relevantes para el conocimiento del medio ambiente y de los recursos naturales, se destacan los realizados como parte del programa científico-técnico nacional “Los cambios globales y la evolución del medio ambiente cubano”, que tiene registrados unos 44 proyectos de investigación e innovación tecnológicas, según reportes del 2002.

En sentido general, los resultados de los programas científico-técnicos vinculados a la esfera ambiental, han estado muy relacionados con las prioridades recogidas en la Estrategia ambiental nacional, lo que ha tenido un impacto significativo para la identificación y solución de problemas ambientales clave.

Así, por ejemplo, en relación con los estudios sobre el clima, a partir de 1995 y en consonancia con las obligaciones nacionales en materia de cambio climático, se trabaja en la determinación de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero. Han sido concluidos los inventarios correspondientes a 1990 y 1994, al tiempo que se trabaja en el inventario de 1996 y se inicia el de 1998.

#### **Recuadro 1**

#### **DATOS RELEVANTES SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LA FUERZA LABORAL EN INSTITUCIONES CIENTÍFICO-TÉCNICAS DEL PAÍS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

- El número de graduados universitarios en el 2000 ascendió a 16 496, de los cuales 35% en Ciencias Pedagógicas, 29% en Ciencias Médicas y 11% en Ciencias Técnicas.
- En relación con la calificación de la fuerza laboral de las instituciones científico-técnicas del país en el 2000, de los 31 421 trabajadores registrados, 38% tenía nivel superior (17% eran investigadores) y 33%, nivel medio.
- El número de profesionales que obtuvo el grado científico de Doctor en Ciencias, siguió creciendo en los últimos años. De los 5 919 que lo obtuvieron, 23% corresponde a Ciencias Técnicas, 20% a Ciencias Naturales, y 15% a Ciencias Agropecuarias.
- En los centros e instituciones adscriptos al Ministerio de Educación Superior (MES), se ha triplicado la cantidad de docentes, investigadores, reservas científicas y adiestrados relacionados con el tema ambiental, desde que se realizó el Taller Río + 5, cuando la cifra era de 500 personas.
- De los más de 8 000 trabajadores incluidos en esas categorías en las instituciones de educación superior, adscriptas al MES, al menos 20%, o sea, 1 600, dan un tratamiento adecuado a la inclusión de la dimensión ambiental en las diferentes esferas del ámbito universitario, según dato del 2001. Este cálculo se considera conservador, sobre todo, si se tiene en cuenta que algunas instituciones clave, como la Universidad de Pinar del Río (UPR), el Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría” (ISPJAE), la Universidad Agraria de La Habana (UNAH), la Universidad Central de Las Villas (UCLV), la Sede Universitaria de Sancti Spiritus (SUSS), la Universidad de Holguín “Oscar Lucero Moya” (UHOLM), la Universidad de Granma (UG) y la Universidad de Oriente (UO) reportan proporciones que oscilan entre 39% y 60%. Sólo una institución de educación superior reporta una cifra inferior a 20%.

*Fuente:* CITMA 2001a y CITMA 2001b.

Estos inventarios se realizan en el marco del programa ramal científico-técnico “Protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible cubano”, una actividad nacional también vinculada al programa CC:TRAIN, implementado por UNITAR (inventario 1990) y al proyecto CUB-98-G31, como actividad habilitadora para que Cuba preparase su comunicación nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), desarrollado mediante un proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), ejecutado por el PNUD.

Otras áreas de interés en relación con el clima se refieren a estudios diversos sobre:

- Sistema de vigilancia de la sequía meteorológica.
- Escenarios para la evaluación de los impactos climáticos.
- Deposition ácida atmosférica en Cuba y su contribución al riesgo de los ecosistemas.
- Regionalización del ozono troposférico y formas de eliminar sus efectos sobre algunos cultivos principales de la economía cubana.
- Evento ENOS (El Niño Oscilación Sur), predictibilidad, impactos y modulación de impactos en Cuba.

En cuanto al desarrollo de instrumentos modernos de observación y vigilancia del medio ambiente, se destaca la aplicación de métodos de teledetección en investigaciones en la agricultura, cartografía, geografía y otros, y en el estudio de los recursos naturales y el medio ambiente, en general. El uso de estos instrumentos repercute también en el enfoque preventivo y la formulación de pronósticos. El Servicio Meteorológico cuenta con una red nacional de estaciones y radares meteorológicos, estaciones de rastreo de satélites y un centro de cálculo. Se cuenta, además, con una red de estaciones sismológicas.

Los sistemas de información geográfica (SIG) han sido particularmente útiles en el perfeccionamiento del

#### Recuadro 2

##### LA CIENCIA EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, 2002

En total, han sido registrados 211 programas científico-técnicos, con 3 506 proyectos en ejecución:

- 19 programas nacionales con 311 proyectos en ejecución.
- 95 programas ramales con 1 809 proyectos en ejecución.
- 97 programas territoriales con 1 386 proyectos en ejecución.

Entre los programas nacionales se destacan, por su perfil específicamente ambiental: \*

- “Los cambios globales y la evolución del medio ambiente cubano”, con 16 proyectos en ejecución y 44 resultados.
- “Desarrollo sostenible de la montaña”, con 3 proyectos en ejecución y 17 resultados.

Entre los programas ramales se destacan, por su perfil ambiental:

- “Protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible cubano”, con 27 proyectos en ejecución.
- “Sistemática y colecciones biológicas, su conservación, mantenimiento y exhibición”, con 19 proyectos en ejecución.

*\* Además de los programas globales y ramales, aquí mencionados, existen otros registrados en programas territoriales, e incluso proyectos no asociados a programas, que tienen un perfil puramente ambiental. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el componente ambiental es un elemento transversal para la mayoría de los proyectos de investigación científica del país, aunque el perfil de estos proyectos no sea específicamente ambiental.*

Fuente: CITMA 2002c.

#### Recuadro 3

##### PROYECCIÓN DE CUBA EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE PERFIL AMBIENTAL

A continuación son relacionados algunos de los puestos que más recientemente han ocupado representantes de Cuba en organizaciones internacionales de perfil ambiental:

- Miembro del Consejo de Administración del PNUMA (1997-2003).
- Miembro del Comité de Alto Nivel de Ministros y Funcionarios del PNUMA (1997-2000).
- Miembro de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) (1999-2002).
- Miembro Alterno del Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility, GEF*) (1994-2002).
- Miembro del Comité Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1995-2001).
- Miembro del Comité de Supervisión del Programa Ambiental del Caribe-PNUMA (desde 1994).
- Vicepresidente del Comité de Huracanes de la Asociación Regional IV de la Organización Meteorológica Mundial (1991-2001).
- Miembro de la Mesa del Grupo de Trabajo III del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), de Naciones Unidas (1997-2002 y 2002-2007).
- Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Interamericano (IAI) (1996-2000).
- Presidente del Grupo de Trabajo de Comunicaciones del Comité Ejecutivo del IAI (1997-2000).
- Miembro del Consejo Científico Asesor del IAI (1996-2000).

Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP), incluidas su representatividad, control y gestión.

En relación con la inserción de la ciencia y los científicos cubanos en las acciones globales para la protección y el uso sostenible del medio ambiente, se destaca la presencia creciente de expertos nacionales en organismos especializados en temas ambientales, tanto a es-

cala regional, como mundial, incluyendo agencias e instituciones del sistema de las Naciones Unidas, lo que revela un reconocimiento al prestigio de las instituciones científicas cubanas.

Paralelamente, en la medida en que se ha ampliado y consolidado el potencial científico del país en la esfera ambiental, han sido creadas condiciones para una creciente actividad de consultorías ambientales, mediante las cuales se ha brindado servicios, sobre todo, a países vecinos del área del Caribe con capacidades científicas mucho más limitadas.

### **La ciencia y la tecnología en los instrumentos básicos de la política ambiental cubana. Gestión y financiamiento**

En materia ambiental, Cuba llegó al presente siglo con un nuevo marco legislativo, una estrategia ambiental nacional y las correspondientes estrategias ambientales sectoriales y territoriales, instrumentos para la gestión ambiental bien definidos e importantes logros reco-

nocidos nacional e internacionalmente, aún considerando las restricciones económicas que ha sufrido el país, sobre todo, desde la última década del pasado siglo.<sup>5</sup>

Los principales instrumentos para materializar la política ambiental del país son los siguientes:

- Estrategia ambiental nacional.
- Programa nacional de medio ambiente y desarrollo.
- Legislación ambiental.
- Ordenamiento ambiental.
- Evaluación del impacto ambiental.
- Licencia ambiental.
- Inspección ambiental estatal.
- Investigación científica e innovación tecnológica.
- Educación y divulgación ambientales.
- Instrumentos de regulación económica.
- Indicadores ambientales para la adopción de decisiones.
- Política internacional.
- Sistema Nacional de Areas Protegidas.

La ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo humano sostenible son consideradas en los distintos componentes del marco legislativo ambiental, en otras legislaciones afines y en los diversos programas nacionales, territoriales y sectoriales sobre medio ambiente y desarrollo, las que se han puesto en práctica en las últimas décadas, como se revela en el Programa nacional de medio ambiente y desarrollo (1993), la Ley del Medio Ambiente (1997) y la Estrategia ambiental nacional (1997).

#### *El Programa nacional de medio ambiente y desarrollo*

Aprobado en 1993, el Programa nacional de medio ambiente y desarrollo constituye una adecuación de la Agenda 21, adoptada un año antes en Río de Janeiro. De hecho, la formulación de marcos programáticos nacionales era una de las recomendaciones de la Agenda 21 y Cuba resultó el primer país en la región de América Latina y el Caribe en generar tal adecuación.

El Capítulo 23 de este programa se denomina “La ciencia para el desarrollo sostenible.” Se trata de un capítulo breve, pero que identifica y reconoce el desarrollo de

#### Recuadro 4

#### **ELEMENTOS BÁSICOS DEL MARCO LEGISLATIVO Y OTROS MOMENTOS RELEVANTES DE LA ACTIVIDAD AMBIENTAL EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS**

- Inclusión del tema ambiental en el Artículo 27 de la Constitución de la República de Cuba (1976).
- Creación de la Comisión nacional para la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales (COMARNA), 1977.
- Ley 33: “De la protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales” (1981).
- Decreto Ley 118: “Estructura, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional para la Protección del Medio Ambiente, y su Organismo Rector” (1990).
- Modificación del Artículo 27 de la Constitución de la República de Cuba. Se enfatiza el objetivo de integrar la protección ambiental y el desarrollo socioeconómico sostenible (1992).
- Aprobación del Programa nacional de medio ambiente y desarrollo (adecuación nacional de la Agenda 21 (1993).
- Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), como organismo rector de la política ambiental (1994).
- Aprobación del proceso de evaluaciones de impacto ambiental, licencias ambientales y de la inspección ambiental estatal (1995).
- Aprobación de la Estrategia ambiental nacional (1997).\*
- Ley 81: “Ley del Medio Ambiente” (1997).
- Creación del Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas (1997). Se han establecido además consejos provinciales.
- Ley Forestal (1998).
- Estrategias ambientales sectoriales (organismos de la administración central del Estado) (1997-98).
- Estrategias ambientales territoriales (1997-98).
- Completamiento del marco jurídico e institucional en la esfera de medio ambiente (años más recientes).
- Perfeccionamiento y actualización de la legislación por la que se puso en vigor el uso de diferentes instrumentos jurídicos (años más recientes).

\* Adicionalmente, fueron aprobadas la Estrategia nacional de diversidad biológica y su Plan de acción, la Estrategia nacional de educación ambiental, el Programa nacional de lucha contra la desertificación y la sequía, la Estrategia nacional de seguridad nuclear y la Estrategia nacional de seguridad biológica.

la base científica nacional para enfrentar con éxito las metas del desarrollo sostenible.

Entre los objetivos trazados en el capítulo, se destaca la “consolidación de la base científica alcanzada en esferas prioritarias y fortalecimiento y ampliación de las menos desarrolladas vinculadas a los recursos naturales y al conjunto de disciplinas básicas que sustentan el desarrollo biotecnológico y la agricultura, entre otros”.

Adicionalmente, señala un conjunto de acciones, entre las que resaltan:

- Identificar las áreas de investigación básica que deben ser apoyadas prioritariamente por su incidencia actual en las investigaciones aplicadas, vinculadas al uso racional de los recursos naturales y al desarrollo de la agricultura sostenible.
- Participar activamente en experimentos o programas científicos regionales y mundiales sobre investigaciones del Sistema Tierra-Atmósfera, Océano-Atmósfera u otros subsistemas.
- Mejorar los sistemas de observación de la evolución de los ecosistemas y el medio ambiente.
- Contar con tecnologías y sistemas eficaces y confiables que permitan el registro y la comunicación, tanto nacional como internacional, de las observaciones y evolución de los procesos marinos, terrestres y atmosféricos. En este aspecto deben adoptarse acuerdos precisos de intercambio de información entre los países.

El Capítulo 23 se refiere a la integración de nuevos conocimientos científicos, la asimilación de nuevas tecnologías por la economía y la gestión y protección ambientales. Relaciona, entre las prioridades en el campo científico, la “utilización adecuada y protección de los recursos naturales y del ambiente” (CITMA-WWF 1995).

#### *La Ley de Medio Ambiente*

La investigación científica y la innovación tecnológica son definidas en la Ley de Medio Ambiente como instrumentos de la política y la gestión ambientales. La ley establece, además, que todas las personas naturales y jurídicas, cuya actividad influye sobre el medio ambiente, deben incorporar los logros científicos y tecnológicos para alcanzar una mayor eficacia en las acciones encaminadas a la protección ambiental, y declara

#### Recuadro 5

#### **LEY DEL MEDIO AMBIENTE. ARTÍCULO 57**

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, en coordinación con los organismos y órganos competentes, desarrollará las acciones que correspondan para:

- Promover los estudios encaminados a ampliar los conocimientos sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente en general.
- Fomentar y promover la investigación científica y la innovación tecnológica, que permitan el conocimiento y desarrollo de nuevos sistemas, métodos, equipos, procesos, tecnologías y dispositivos para la protección del medio ambiente, así como la adecuada evaluación de procesos de transferencia tecnológica.
- Promover que los proyectos de investigación científica o de innovación tecnológica que lo requieran, incluyan las consideraciones ambientales desde la etapa del diseño.
- Desarrollar y aplicar las tecnologías que permitan prevenir, evaluar, controlar y revertir el deterioro ambiental, aportando alternativas de solución a los problemas vinculados a la protección del medio ambiente.
- Promover el uso de tecnologías ambientalmente adecuadas que armonicen los métodos tradicionales con los requerimientos y exigencias del desarrollo sostenible.
- Promover las investigaciones económicas y sociales requeridas para el logro de los fines propuestos.

que la formulación de políticas ambientales adoptará como fundamentos, entre otros, los resultados del proceso de investigación científica e innovación tecnológica.

Asimismo, los temas referidos a la ciencia y la innovación tecnológica como instrumentos de la política y la gestión ambientales son también considerados como un componente clave de la amplia legislación complementaria que se adopta en el país a partir de 1997, lo que asegura la cohesión del sistema legal vigente para la actividad ambiental.

#### *La Estrategia ambiental nacional*

La Estrategia ambiental nacional tiene, entre sus objetivos, indicar las vías idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales actuales, erradicar los errores e insuficiencias, identificar los principales problemas del medio ambiente en el país y sentar las bases para un trabajo efectivo, con el fin de alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible (CITMA 1999).

La Estrategia ambiental nacional incluye, en el balance ambiental del período revolucionario, consideraciones sobre el uso de las capacidades científicas en el diagnóstico y el desarrollo de tecnologías para la solución de muchos problemas del medio ambiente.

Al abordar los principios en que se sustenta el trabajo ambiental, hace referencia a la “proyección de la ciencia y la tecnología en función de contribuir a la solución de los principales problemas ambientales”, y destaca el “desarrollo de una innovación tecnológica ambiental-

mente segura, que contribuya, además, a la competitividad internacional de nuestros productos”.

Al evaluar los logros y los problemas, la Estrategia ambiental nacional (1997) señaló que al margen de los resultados positivos alcanzados, se había cometido errores y había deficiencias debido a una insuficiente educación ambiental, escasos conocimientos y conciencia respecto al tema. Entre los aspectos negativos, apuntaba la falta de una mayor exigencia en la gestión ambiental, la limitada introducción y generalización de los resultados de la ciencia y la tecnología, la aún insuficiente incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes y programas de desarrollo, y la ausencia de un sistema jurídico lo suficientemente integrador y coherente. Adicionalmente, destacaba que la carencia de recursos materiales y financieros había impedido alcanzar niveles superiores de protección ambiental.

Como se señala al principio de este capítulo, el período transcurrido después de la aprobación de la Estrategia ambiental nacional se ha caracterizado por la consolidación de la política ambiental cubana, el perfeccionamiento y desarrollo de nuevos instrumentos para la gestión ambiental y la complementación de los instrumentos jurídicos requeridos. También ha habido progresos en materia de educación ambiental y, si bien persisten restricciones materiales y financieras para hacer frente a los retos ambientales que enfrenta el país, se ha avanzado en la creación y aplicación de nuevos mecanismos para asegurar un uso más eficiente de los recursos.<sup>6</sup>

Disponer de información científica y tecnológica suficiente, oportuna y objetiva sobre la esfera ambiental y otras actividades relacionadas con ella, ha resultado indispensable para adoptar decisiones que permitan instrumentar los objetivos y acciones propuestos en la Estrategia ambiental nacional. Son relevantes los estudios acerca del conocimiento del medio ambiente y los recursos naturales, el desarrollo de instrumentos modernos de observación y vigilancia, y el fomento de otros estudios como los de impacto ambiental, líneas base y otros.

Los estudios de impacto ambiental, los estudios de línea base y otros ambientales, resultan de gran importancia para asegurar la eficacia de la gestión. Algunos resultados concretos se expresan en los estudios para las construcciones turísticas de la cayería Norte y otras zonas costeras de Cuba, los cuales incluyen un programa para el manejo de los impactos durante el tiempo útil de las instalaciones, contentivo de medidas preventivas, correctivas y de mitigación.

La protección ambiental reviste un carácter de sistema, al cual se integran las instituciones del CITMA y otros organismos, como el Ministerio de la Industria Básica (MINBAS), Ministerio de Salud Pública (MINSAP), Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH), Ministerio de la Industria Pesquera (MIP) y Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR). La dimensión ambiental, además, se incluye en los sistemas de control de otros organismos con incidencia en el medio ambiente.<sup>7</sup>

Desde una perspectiva sectorial, la aplicación de la ciencia y la innovación tecnológica ha desempeñado un papel relevante en las acciones de perfil medioambiental de los distintos ministerios y otros organismos de la administración central del Estado, como puede comprobarse al examinar las capacidades, esfuerzos y resultados de algunas de estas instituciones en materia de desarrollo sostenible.

También se destaca la activa participación de varias organizaciones no gubernamentales en diversas actividades de aplicación o difusión de los resultados de la ciencia y la tecnología en actividades o proyectos orientados al desarrollo sostenible.

#### *Gestión ambiental y recursos financieros*

Entre los componentes fundamentales del proceso de maduración y desarrollo de la gestión ambiental se encuentran los siguientes: integralidad; sistematicidad, armonía y coherencia; coordinación intra e interinstitucional; territorialidad; descentralización; participación social; educación ambiental para el desarrollo sostenible e información, y una creciente dimensión internacional. En este contexto, la gestión integrada de los recursos naturales abarca varias áreas básicas, tales como los ecosistemas montañosos,<sup>8</sup> las cuencas hidrográficas, las bahías,<sup>9</sup> playas y humedales, y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (García-Fernández 2002).

El trabajo de regulación es el encargado, como instrumento central de la gestión ambiental, de velar por el cumplimiento de toda la legislación vigente, incluidas las normas técnicas, los requisitos de las licencias y los dictámenes de las inspecciones ambientales; tiene dos instrumentos esenciales: el proceso de otorgamiento y control de las licencias ambientales<sup>10</sup> y la inspección ambiental estatal.

Las normas técnicas vinculadas con el medio ambiente constituyen uno de los instrumentos principales de la gestión ambiental, y se encuentran en fase de desarrollo en Cuba. En 1996, se constituyó el Comité Téc-

nico Nacional de Normalización sobre Gestión Ambiental, que tiene como mandato la revisión, actualización y completamiento de todo el sistema de normas técnicas nacionales sobre el medio ambiente. En la esfera internacional, este comité tiene la responsabilidad de revisar y evaluar los proyectos de normas internacionales de la familia ISO 14000.

En el 2000, estaban vigentes unas cien normas técnicas, y el Comité Técnico de Normalización sobre Gestión Ambiental había elaborado veinticinco nuevas normas, propuestas al CITMA y a los diferentes organismos representados en el comité, con carácter voluntario u obligatorio. También habían sido adecuadas y adoptadas como normas cubanas once de los estándares internacionales de la serie ISO 14000.

A diferencia del enfoque de control de la contaminación/degradación “al final del tubo”, orientado a remediar el problema después que se ha producido, el enfoque de “producción más limpia” supone la aplicación continua de una estrategia preventiva, integrada a los procesos, producciones y servicios, para incrementar la eficiencia, reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente, y lograr la sostenibilidad del desarrollo. En el 2001, se creó la red nacional de producción más limpia, mediante un proyecto auspiciado por la ONUDI, con el propósito de impulsar la introducción de este enfoque en el quehacer empresarial del país (CITMA 2002a).

En el 2002 y como resultado de la aplicación del Sistema Nacional de Reconocimiento Ambiental vigente, tres entidades fueron estimuladas como reflejo de una tendencia favorable en el desempeño ambiental del sector empresarial.

En el 2001, se instituyó el “Premio Nacional de Medio Ambiente”, como estímulo a personas, empresas, colectivos laborales, organizaciones no gubernamentales e instituciones que hayan consagrado su trabajo a la solución o mitigación de problemas ambientales, mediante soluciones novedosas de impacto relevante en cuanto al uso y manejo de recursos naturales, el desarrollo de los procesos sociales y productivos, y la producción de bienes y servicios. En el 2002, este premio fue otorgado al Acuario Nacional de Cuba, la organización Aguas Varadero (Matanzas), el Bosque Martiano (San Antonio de los Baños, La Habana) y a Romilio Tejeda García (residente en la provincia de Las Tunas) (CITMA -AMA 2003).

#### Recuadro 6

##### GESTIÓN AMBIENTAL EMPRESARIAL

- Sistema Nacional de Reconocimiento Ambiental y Certificaciones ISO.
- Inversiones destinadas al medio ambiente dentro del Plan Global de la Economía.
- Mantenimiento y operación de los sistemas de tratamiento de residuales.
- Monitoreo de las descargas y emisiones, y caracterización de aguas residuales y emisiones atmosféricas.
- Evaluación de la carga contaminante que se dispone en el medio ambiente.
- Creación de Comités de Gestión Ambiental para el manejo seguro de productos químicos y desechos peligrosos.
- Inspecciones y controles ambientales.
- Introducción de prácticas de producción más limpia.
- Aprovechamiento económico de residuos líquidos y sólidos.
- Capacitación, educación e información ambientales.

Fuente: García-Fernández 2002 y CITMA 2002c.

Las inversiones con fines ambientales constituyen un elemento básico de la gestión ambiental en el país. La asignación de estos recursos, según las prioridades existentes, es responsabilidad de los organismos, las empresas y las autoridades ambientales, tanto a escala territorial como nacional. Entre 1998 y 2001, el 10.8% de las inversiones totales fueron destinadas a fines ambientales. La mayor prioridad fue el mejoramiento, conservación y recuperación de los suelos (CITMA 2001b y CITMA 2002d). En este sentido, debe señalarse la presencia aún limitada de las inversiones en producciones más limpias entre las inversiones ambientales totales del período 1999-2001, tanto en cuanto al número de inversiones (6%)<sup>11</sup> como en los montos invertidos (10%)<sup>12</sup> (CITMA 2002a).

Además de las inversiones ambientales en el Plan de la Economía, las regulaciones económicas vigentes para la actividad ambiental en Cuba incluyen la depreciación acelerada de inversiones beneficiosas para el medio ambiente y la reducción de aranceles a tecnologías y/o procesos beneficiosos al medio ambiente.<sup>13</sup>

La Ley 81 de Medio Ambiente, en su Capítulo X, Artículo 65, establece la creación del Fondo Nacional del Medio Ambiente, cuyo objetivo básico es el financiamiento total o parcial de actividades de protección ambiental y uso racional de los recursos naturales. Entre sus fuentes de ingreso, se encuentran las asignaciones estatales, los ingresos netos derivados de las licencias ambientales, las donaciones, los ingresos provenientes de campañas a favor del medio ambiente y los ingresos asociados a ciertos proyectos, entre otros.

Los principales destinos son proyectos ambientales intersectoriales; proyectos ambientales en instituciones con limitadas posibilidades económicas, como escuelas, hospitales, etc.; financiamiento compartido con en-

tidades económicas para acciones de interés ambiental; financiamiento a ciertos estudios y otros servicios; campañas de promoción, divulgación y educación ambiental. Durante los años 2000 y 2001, fueron financiados con este fondo 35 proyectos, dirigidos todos a la conservación de los suelos, el desarrollo forestal y los recursos hidráulicos. Al cierre de 2002, ascendían a 58 los proyectos financiados por este fondo (CITMA 2002d y CITMA 2003).

Para el financiamiento de las actividades ambientales también se ha contado con el aporte de la colaboración internacional, como complemento a los esfuerzos nacionales de inversión. A finales del 2003, eran reportados unos 56 proyectos con fuentes multilaterales de financiamiento, de los cuales la mitad habían sido concluidos y la otra mitad estaba en ejecución. Otros 25 proyectos se hallaban en fase de negociación.

Los proyectos concluidos involucraban un monto de financiamiento superior a los 13 millones de dólares. El 54% de estos proyectos terminados correspondía al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), 36% al Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal y 10% restante provenía de otras fuentes (PNUD, PNUMA, ONUDI y CLD/FAO/FIDA).

### La ciencia y la tecnología en la solución de los problemas ambientales

Como ya se ha comentado, el efecto de la ciencia y la tecnología sobre el desarrollo sostenible no es automático, y las relaciones que se establecen son, de hecho, complejas. Ejemplo de ello es el negativo impacto ambiental en las décadas del 70 y el 80, resultado de la intensificación de la agricultura en Cuba que, si bien alcanzó rendimientos históricos, trajo consigo un gran consumo de productos químicos, el empleo de maquinaria pesada y una utilización excesiva e ineficiente del agua, con el consiguiente impacto ambiental.

Sin embargo, en este sector y en la década de los 90, aparece el fenómeno contrario, caracterizado por un aumento de la eficacia en el uso de los recursos, mediante la introducción de sistemas de riego de alta eficiencia, la lucha biológica contra plagas y enfermedades, el uso de residuales para la fertilización, el empleo de biofertilizantes y de la tracción animal para las labores agrotécnicas.

Otros progresos se refieren, por ejemplo, a:

- Uso de técnicas y regímenes de riego apropiados, ahorro de agua y protección de los suelos; recomendaciones para el uso de productos y dosis de fertilizantes y herbicidas; sistemas de control biológico e integrado, y otras prácticas.

- Desarrollo de digestores para el tratamiento de residuales; obtención de abono orgánico y de biogás.

- Desarrollo de fuentes alternativas de energía, como, por ejemplo, el fomento de tecnologías para la producción nacional de celdas fotoeléctricas.

Como parte de la intensa actividad orientada a la solución de los principales problemas ambientales del país, se dedica especial atención a la promoción y el desarrollo de prácticas de producción más limpias y, en este sentido, las industrias azucarera, pesquera y farmacéutica, son consideradas como prioritarias. Además, se destaca la concertación de acuerdos con las industrias, la elaboración de metodologías, la realización de diagnósticos ambientales, el reconocimiento ambiental, así como la elaboración y aplicación de medidas de regulación económica.

Se considera que la cuenca hidrográfica constituye la unidad básica funcional y el ámbito de aplicación de los programas y planes de manejo integral de los recursos naturales en su vínculo con el desarrollo socio-económico. El país tiene 632 cuencas hidrográficas de dimensiones superiores a los 5 km<sup>2</sup>. En 1997, se constitu-

#### Recuadro 7

##### PERFIL DE FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA, 2001

Energía obtenida a partir de fuentes seleccionadas\* (en miles de toneladas equivalentes de petróleo):

• Bagazo de caña (incluye paja de caña)	3 021.6
• Serrín de madera	0.4
• Cáscara de arroz	2.3
• Desechos de café	0.1
• Otros desechos forestales (excluye leña)	5.6

\* *Excluye el sector privado.*

Aporte energético de los dispositivos instalados, en toneladas equivalentes de petróleo (2001):

• Molinos	9 653.3
• Hidroeléctricas	8 068.1
• Calentadores solares	2 162.0
• Digestores y plantas de biogás	436.7
• Paneles fotoeléctricos	456.4
• Aerogeneradores	87.1

Nota: En el 2001, las fuentes renovables representaban 25.6% de la oferta total de energía (23.1% correspondía a la biomasa cañera).

Fuente: ONE-AMA 2001 y ONE 2001.

Gráfico 1

## CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE INTERÉS NACIONAL



Portal de medio ambiente en Cuba ([www.medioambiente.cu](http://www.medioambiente.cu))

yó el Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas, que reconoce ocho cuencas de interés nacional<sup>14</sup> (abarcaban un área de 15 000 km<sup>2</sup>, donde se concentra 40% de la población y 60% de la actividad económica fundamental), así como 51 cuencas de interés provincial. Esta selección se realizó teniendo como referencia los principales problemas identificados en la Estrategia ambiental nacional y la necesidad de hacerles frente con los recursos disponibles.

Seguidamente se analiza el efecto de la ciencia sobre los cinco problemas ambientales principales identificados en la Estrategia ambiental nacional: degradación de los suelos, pérdida de diversidad biológica, deforestación, contaminación de aguas terrestres y marinas, y deterioro de las condiciones ambientales en los asentamientos humanos.

### *Degradación de los suelos*

La degradación de los suelos es, tal vez, el problema ambiental de mayor magnitud en el país. Precisamente, la investigación científica ha permitido la caracterización de estos suelos y la determinación de su grado de afectación. Entre otros problemas, se calcula que 14.9% de la superficie agrícola está afectada por la salinidad y la sodicidad, y 37.3%, por erosión fuerte o media. En general, se estima que 76.8% de los suelos cubanos está afectado por condiciones que limitan su productividad y que unas 5 millones de hectáreas están afectadas por factores degradantes. Las provincias que tienen suelos menos productivos

son Pinar del Río, Granma, Holguín, Santiago de Cuba y Guantánamo (CITMA 2002c).

Se considera que, en el caso cubano, la degradación de los suelos es, en lo fundamental, resultado histórico del mal uso y manejo de las tierras por el hombre. En efecto, el factor antrópico condujo al desarrollo de tecnologías de laboreo que han acelerado los procesos de erosión, salinización y compactación de las tie-

rras (CITMA 2002d).

Asimismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de prestar debida atención a los reiterados eventos de sequía que afectan al país, los que, combinados con las altas tasas de evaporación, provocan el agotamiento de los suelos y la disminución de las reservas de aguas subterráneas. Para hacer frente a estos y otros problemas

### Recuadro 8

#### LA GESTIÓN INTEGRADA EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS: PRINCIPALES RESULTADOS EN LA CUENCA DEL RÍO CAUTO (1997-2001)

- Con una extensión territorial de 8 969.2 km<sup>2</sup>, la cuenca del Río Cauto es la más extensa e importante de Cuba. Representa 8% del territorio nacional y en ella reside 10% de la población total del país. Su área comprende parte de las provincias orientales de Las Tunas, Granma, Holguín y Santiago de Cuba. La cuenca del Cauto tiene una particular importancia por coincidir en ella valiosas riquezas naturales, una significativa y variada actividad agropecuaria e industrial, un fuerte desarrollo hidráulico, importantes recursos mineros y pesqueros, así como una fuente importante de valores culturales e históricos.
- En el período 1997-2000, fueron reforestadas 19 474.6 ha., de las cuales fueron logradas 11 684.8 ha., por lo que quedan pendientes las 7 789 restantes. En el 2001, se culminó la reforestación de 4 600 ha. de la franja hidrorreguladora del río principal (Cauto). Han sido fomentadas 159 fincas forestales integrales, las que cubren un área aproximada de 7 780 ha. y en las cuales laboran más de 1 300 trabajadores.
- Ha ido creciendo el ritmo en la aplicación de las medidas de conservación y mejoramiento de los suelos. Durante el 2001, la aplicación de enmiendas orgánicas alcanzó una cifra cercana a las 35 000 toneladas.
- Las inversiones en el tratamiento y aprovechamiento económico de los residuales han propiciado la reducción de la carga contaminante --como materia orgánica expresada en Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)--, lo cual tiende a solucionar los principales problemas de contaminación de las aguas.  
Reducción de los niveles de carga contaminante en la cuenca hidrográfica del Río Cauto:  
1999: -6.33%  
2000: -16.32%  
2001: -8.68%.
- La construcción de pequeños acueductos para poblaciones rurales mayores de 300 ha-bitantes ha producido en estos años un notable impacto en la calidad de vida de la población rural de la cuenca. Entre 1998 y 2001, fueron construidos 330 acueductos que benefician a cerca de 250 mil habitantes.

Fuente: CITMA 2002b.

Tabla 1

**ÁREAS AFECTADAS POR PROCESOS DE DEGRADACIÓN**

Proceso de degradación	Área afectada (millones de ha)	Área agrícola (%)
Salinidad y sodicidad	1.00	14.9
Erosión fuerte a media	2.50	37.3
Mal drenaje	2.70	40.3
Baja fertilidad	3.00	44.8
Compactación elevada	2.50	37.3
Acidez (ph KCl <6)	2.70	40.3
Muy bajo contenido de materia orgánica	4.66	69.6
Baja retención de humedad	2.50	37.3
Pedregosidad y jocosidad	0.80	11.9

Fuente: CITMA 2001c.

relacionados entre sí, se elaboró el Programa de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía en Cuba, el que ofrece prioridad al desarrollo socioeconómico de las zonas afectadas y concede especial atención a la investigación científica en temas afines (CITMA 2002d).<sup>15</sup>

En el estudio de los suelos cubanos aparece como antecedente la creación, a comienzos del siglo XX, de la primera Estación de Investigaciones Agrícolas en Santiago de las Vegas. También destacan los trabajos de Álvaro Reynoso en torno a la caña de azúcar y la clasificación de los suelos de Cuba, realizada por Bennet y Alison, en los años 30 del siglo XX.

A partir de la década del 60, se inicia el desarrollo de instituciones científicas agrícolas, institutos y universidades agrarias, y comienzan los trabajos de clasificación genética de los suelos de Cuba, sustento de los mapas básicos de suelos a escala 1: 50 000 y 1: 25 000, y de los mapas temáticos y de agroproductividad, así como el sistema agroquímico para los principales cultivos.

Se desarrolla también el Sistema de diagnóstico y lucha integrada contra plagas y enfermedades de los cultivos, el Sistema de riego por pronóstico y el Sistema para la producción de semillas de calidad, entre otros.

Asimismo, el Programa de suelos, creado en la segunda mitad de los 80, tuvo como soporte un programa científico-técnico que puso su atención tanto en los suelos agrícolas, como en los suelos mineros de Moa y Nicaro.

La contracción económica de la década del 90 provocó que el sistema de ciencia y tecnología se dirigiera a la búsqueda y aplicación de modelos alternativos, incluyendo prácticas de agricultura sostenible, el empleo de tecnologías tradicionales y otras medidas encaminadas al menor uso de insumos.

*Pérdida de diversidad biológica*

Cuba se caracteriza por la diversidad de sus ecosistemas y una gran riqueza en especies de la flora y la fauna. La mayor parte de los ecosistemas presenta un alto grado de productividad y fragilidad. Todos registran un marcado aislamiento geográfico y están expuestos a las condiciones de insularidad, las condiciones climáticas y la posición geográfica.

La flora y la fauna cubanas tienen un alto grado de endemismo, lo que se expresa en

una relación de un endémico por cada 12.02 km<sup>2</sup>. De unas 6 500 especies de plantas vasculares, 52.4% son endémicos vegetales cubanos. La fauna registra un endemismo de 93.4% en anfibios, 75.2% en reptiles, 39.5% en mamíferos y 6.28% en aves (CITMA 2002c).

Según la Estrategia ambiental nacional, entre las causas que han influido en la pérdida de la diversidad biológica en Cuba se encuentran las siguientes:

- Inadecuado manejo de determinados ecosistemas frágiles.
- Destrucción del hábitat natural de las especies.
- Aplicación de una agricultura intensiva.
- Débil integración entre las actividades de desarrollo económico y las estrategias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
- Carencia de programas integrados para evaluar, conservar y utilizar de modo sostenible la diversidad biológica.
- Excesiva demora en el establecimiento legal y funcional del sistema nacional de áreas protegidas.
- Inadecuado control sobre la apropiación ilícita de especies de gran valor.
- Falta de control sobre el cumplimiento de la legislación vigente.
- Inadecuado manejo de proyectos de carácter científico o económico.
- Falta de conciencia y educación ambiental de la población.

Como puede apreciarse, la solución para muchos de los problemas expuestos depende de una mayor aplicación de la ciencia y la tecnología. Así, entre las acciones emprendidas, se destaca la creación del Centro Nacional de Biodiversidad (CENbio) del Instituto de Ecología y Sistemática, adscrito a la Agencia de Medio Ambiente, cuya responsabilidad es ampliar los conocimientos sobre la diversidad biológica mediante estudios taxo-

nómicos y ecológicos que propicien su conservación y uso sostenible.

Se ha avanzado en la identificación de los componentes de la biodiversidad, en la formulación de medidas para su conservación y en el desarrollo de paquetes tecnológicos para la producción y cultivo del germoplasma.

Se reconoce que los estudios sobre la diversidad biológica en Cuba tienen antecedentes en la década del 30 del pasado siglo, cuando se reporta un trabajo sobre flora cubana y varios estudios monográficos sobre fauna (Vales García 1999).

Sin embargo, el auge de estas investigaciones ocurre a partir de la década del 60. Desde entonces, han sido alcanzados relevantes resultados, entre los que se encuentran los estudios sobre el endemismo de la flora en Cuba, que incluyeron las metodologías para la evaluación de la información y la caracterización de patrones de su diversidad y diversificación, y un aporte al conocimiento sobre la biogeografía de Cuba y Las Antillas Mayores.

Destaca, en este sentido, el importante *Estudio nacional sobre la diversidad biológica de la República de Cuba*,<sup>16</sup> que analiza los principales factores que inciden en la conservación de la biodiversidad, los elementos socioeconómicos relevantes, una detallada descripción de la biodiversidad del país y consideraciones sobre las principales actividades de explotación de los recursos naturales que pueden afectar la diversidad biológica de Cuba.

Sus resultados revelan que el conocimiento de la biota cubana es aún incompleto en muchos grupos de organismos, por lo cual constituye la base de la Estrategia nacional sobre la diversidad biológica, desarrollada con posterioridad. Otros estudios de diversidad biológica han estado referidos a zonas concretas, el más relevante de los cuales es el correspondiente al ecosistema Sabana-Camagüey.<sup>17</sup>

Se destacan también los estudios realizados sobre el macizo montañoso Nipe-Sagua-Baracoa, que incluyen nuevos reportes de plantas y animales para Cuba y para esa zona montañosa, el estudio del efecto antrópico en la diversidad y, consecuentemente, datos sobre su estado de conservación que sugieren la necesidad de medidas de conservación y uso sostenible.

Estos estudios y otros referidos a la flora, la fauna y sus ecosistemas, han constituido la base para fundamentar y crear el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Cuba. Las áreas protegidas, según el Acuerdo Núm.

#### Recuadro 9

### PRINCIPALES PROGRESOS CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS PARA ENFRENTAR LA DEGRADACIÓN DE LOS SUELOS Y FOMENTAR LA AGRICULTURA ORGÁNICA

#### *Estudios y metodologías:*

- Registros de fertilidad de los suelos y metodologías para fertilización de los principales cultivos.
- Inventario de suelos afectados por erosión, salinidad, compactación, acidez, mal drenaje, y métodos para su mejoramiento.
- Empleo de modelos matemáticos de flujo regional de aguas subterráneas.
- Realización de estudios particulares con aplicaciones concretas en relación con la rehabilitación de ecosistemas degradados por la minería a cielo abierto en Cuba, en particular, para la minería del níquel, con expresiones concretas en la recuperación del suelo y de los cauces de agua, el restablecimiento de la vegetación y el retorno de la fauna silvestre.
- Estudio de las interacciones entre factores físicos, geográficos y procesos meteorológicos de diferentes escalas, realizados durante la ocurrencia de eventos de sequía significativa.
- Publicación del *Nuevo Atlas Nacional de Cuba 1990*. Presenta 627 mapas a diferentes escalas y recoge las principales transformaciones del medio fisiogeográfico cubano.
- Desarrollo del Sistema de información geográfica de Cuba (SIGC) por el Instituto de Geografía. Esta institución ha creado, además, las bases para la actualización automatizada y sistemática de los principales temas tratados en el *Nuevo Atlas Nacional de Cuba 1990*, lo que ha facilitado el análisis de la información geográfica.
- Conclusión de la Clasificación genética de los suelos de Cuba (1994); conclusión de los estudios referidos a la Hidroquímica del Karst (1996); caracterización geoquímica para la exploración petrolera en Cuba (1997).

#### *Aplicaciones tecnológicas:*

- Empleo de nuevas tecnologías para el uso y la conservación de los suelos.
- Desarrollo de sistemas de producción basados en el manejo integral de los recursos.
- Empleo de tecnologías de labranza mínima, como el multirado.
- Uso de técnicas y regímenes de riego apropiados, tales como el sistema de riego y drenaje superficial parcelario, y el riego localizado.
- Uso de micorrizas y *Azospirillum* como biofertilizantes; *Azotobacter Chorococum*, como estimulador del desarrollo y el rendimiento, y el fertirriego de caña con residuales de crudo, refino, alcohol y levaduras.
- Reciclaje eficiente de los desechos orgánicos de la agricultura (*compost* o biotierra) y abonos verdes.
- Lombricultura y producción de *humus*.
- Manejo integrado de plagas, enfermedades y malezas; así como uso del control biológico (220 centros de reproducción de entomófagos y entomo-patógenos, y plantas de biopreparados).
- Cultivos asociados (sorgo, soya, maíz y otros) con efectos antierosivos como cultivos intercalados.
- Fomento de la agricultura urbana.
- Introducción de nuevos clones y variedades.
- Empleo de biopesticidas.
- Reforestación.

#### *Reconocimientos:*

- Premio Nobel Alternativo *The Right Livelihood Award*, otorgado por el Parlamento de Suecia al Grupo de Agricultura Orgánica de la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF) y en el que participan activamente la Universidad Agraria de La Habana (UNAH) y la Universidad Central de Las Villas (UCLV) (1999).

Recuadro 10

**DIVERSIDAD DE BIOTA TERRESTRE:  
SIGNOS DE FRAGILIDAD Y VULNERABILIDAD**

*Amenaza y endemismo de la flora autóctona,  
dentro y fuera de las áreas protegidas*

	<i>Total de especies amenazadas de la flora cubana</i>	<i>En Áreas de Protección</i>	<i>Fuera de las Áreas de Protección</i>
Endémicas	702	538	164
No Endémicas	35	29	6

Fuente: CITMA-AMA 2003.

*Conservación de los vertebrados terrestres (1995)*

	<i>Crítica</i>	<i>En peligro</i>	<i>Vulnerable</i>	<i>Total</i>
Mamíferos	3	2	7	12
Aves	4	6	36	46
Reptiles		2	48	50
Anfibios		1	19	20

Fuente: ONE-AMA 2001.

3880 del 1<sup>ro</sup> de febrero de 2001, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, son 32: siete parques nacionales, dos reservas ecológicas, un elemento natural destacado, seis reservas florísticas manejadas, doce refugios de fauna, un paisaje natural protegido y tres áreas protegidas de recursos manejados. Al cierre del 2002, el número de áreas protegidas y administradas ascendía a 35 (CITMA-AMA 2003).

La propuesta del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República de Cuba está integrada por 275 unidades, de las cuales 80 son de interés nacional y el resto incluye unidades de interés local y regiones especiales de desarrollo sostenible. Esta red de áreas protegidas, incluyendo todas sus variantes y categorías, cubre, aproximadamente, 22% del territorio nacional y se encuentra bajo la rectoría y control del Centro Nacional de Áreas Protegidas (CITMA 2002c).

*Deforestación*

La superficie cubierta de bosques alcanza, actualmente, 22.8% del territorio nacional, lo cual refleja un significativo esfuerzo de reforestación en las últimas cuatro décadas, pues en 1959 era, apenas, de 14% (CITMA 2002c).

Se estima que el área potencialmente forestal asciende al 28% de la superficie total del país, lo que muestra las potencialidades existentes para seguir aumentando la cubierta de bosques.

La reforestación no siempre ha estado acompañada por un programa dirigido a proteger los recursos agua y suelo, por lo cual se ha incurrido en deficiencias tales como la inadecuada selección de especies o lugares para las plantaciones, que se han combinado con otros problemas como los bajos niveles de supervivencia y de

diversidad de las especies. La solución de estos problemas es uno de los objetivos básicos del trabajo actual del Servicio Forestal Estatal y a ello tiende el perfeccionamiento del Plan Turquino-Manatí.<sup>18</sup>

Actualmente, se avanza en el proceso de ordenamiento forestal y en planes de manejo forestal asentados en bases científicas, y se realizan nuevos esfuerzos en materia de especialización de la reforestación. Se estableció, además, el Programa Forestal de Cuba, que identifica la posibilidad de que unas 500 000 hectáreas puedan ser dedicadas a nuevas plantaciones.

Han comenzado, además, otras acciones, tales como el fomento de planes para la restauración de manglares, la rehabilitación de áreas afectadas por la industria minera, el manejo y rehabilitación de bosques húmedos de montaña afectados por la explotación forestal, la rehabilitación de áreas semiáridas y el manejo integrado de cuencas. También se realiza esfuerzos orientados al mejoramiento genético de árboles y al desarrollo de tecnologías de semillas, redes de obtención de semillas, bancos de germoplasma y conservación *in situ* y *ex situ*.

Como parte de estos esfuerzos, se ha actualizado y mejorado la legislación sobre los bosques, como revela la aprobación de la Ley Forestal (Ley 85/1998), el Decreto de Contravenciones a la Ley Forestal y el Reglamento de la Ley Forestal.

La forestación y reforestación son actividades de alta prioridad dentro del Programa de lucha contra la desertificación y la sequía. La experiencia de las Fincas Forestales Integrales, con un elevado componente económico y social, se ha extendido rápidamente por todo el territorio nacional. A comienzos del 2002, había 798 fincas, con una extensión total de 91 000 hectáreas (CITMA 2002d).

En estos momentos, se encuentra en fase de culminación la estrategia forestal, prevista hasta el 2015, con su correspondiente adecuación a todas las provincias. Esta estrategia tiene como propósito elevar la cobertura boscosa del país hasta 27% de su territorio y, al mismo tiempo, mejorar y enriquecer la composición de los bosques cubanos. A tales efectos, se emplea semillas certificadas, según las normas de calidad requeridas para cada caso, y se cuenta con una clasificación, categorización, representación cartográfica (mapas en escala de

1:50 000) y plan de ordenamiento forestal que incluye todos los bosques del patrimonio nacional. En 1999-2001, se logró disminuir en 16 000 hectáreas la superficie de bosques afectada por incendios forestales (CITMA 2002d), pero en el 2002, fueron reportados 353 incendios, lo que representó un incremento en relación con los dos años precedentes (CITMA-AMA 2003).

Las acciones más frecuentes que afectan el patrimonio forestal son la tala y poda ilícitas, el pastoreo incontrolado, las quemas no autorizadas, la caza furtiva y el mal uso de los suelos. Sin embargo, durante los últimos años han disminuido las violaciones a la legislación forestal vigente.

#### *Contaminación de aguas terrestres y marítimas*

Las aguas terrestres y marítimas resultan afectadas, en gran medida, por los residuales y otros contaminantes derivados de las actividades socioeconómicas. Existen 2 112 fuentes contaminantes principales en el país, de las cuales 56% no posee sistemas de tratamiento, 21% cuenta con capacidades deficientes y sólo 19% tiene sistemas eficientes.<sup>19</sup> En el 2001, se registró la disposición de unas 211 069 toneladas de materia orgánica, expresada como demanda bioquímica de oxígeno (DBO), luego de significativos esfuerzos por reducir este indicador desde 1999.<sup>20</sup> Sólo 25-28% de las aguas residuales de origen doméstico evacuadas por el alcantarillado urbano recibe tratamiento (CITMA 2001b y ONE-AMA 2001).

Los sectores socioeconómicos con mayor incidencia en la contaminación a escala nacional son el agropecuario, la agroindustria azucarera, las industrias básica y alimenticia, y los asentamientos humanos. Como resultado de diversas acciones emprendidas para enfrentar este problema, se ha registrado un avance en la aplicación de nuevas tecnologías y producciones limpias.<sup>21</sup> Durante los últimos años, la carga contaminante se ha reducido de modo sostenido: 6.9% en 1999; 9.7% en el 2000; 10.9% en el 2001 y 10.8% en el 2002 (CITMA 2002c y CITMA-AMA 2003).

En cuanto a los recursos costeros y marinos, el país cuenta con un área costera de 6 200 km<sup>2</sup>. Los manglares cubren una superficie de 5 325 km<sup>2</sup> (4.8% del territo-

rio nacional), los arrecifes abarcan unos 3 400 km. y a las playas les corresponden unos 600 km. (10% de la longitud de las costas). Se considera que alrededor de 90% del área costera presenta algún grado de erosión y afectaciones en 30% de los manglares y 3% de los arrecifes. Las causas de esta erosión se asocian a la elevación del nivel del mar, la extracción de arena, las construcciones, la contaminación, la tala de manglares y el represamiento de ríos (CITMA 2002c).

Es natural que los recursos marinos y costeros hayan resultado objeto de particular atención por parte de la ciencia cubana. Se destacan estudios por más de veinte años acerca de la evolución y dinámica de las costas y playas, de los cuales han derivado recomendaciones para la conservación y recuperación de las playas de Varadero (Instituto de Oceanología 1990) y del Este de La Habana, y para la recuperación de la zona costera de Maisí, en Guantánamo.

Desde los años 80, fueron realizados estudios de las bahías de La Habana, Santiago de Cuba, Nuevitas, Cienfuegos, Cárdenas y Matanzas, destinados a identificar y caracterizar las fuentes contaminantes y buscar soluciones a estos problemas.

En cuanto a la bahía de La Habana, la calidad del agua sigue presentando condiciones desfavorables, con

#### Recuadro 11

##### **RESUMEN DE LOS OBJETIVOS DEL *ESTUDIO NACIONAL SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE LA REPÚBLICA DE CUBA***

- Consolidar la información sobre el estado de la biodiversidad en la República de Cuba.
- Brindar una visión unificada de la biodiversidad y biogeografía, así como del contexto socioeconómico en el que se desarrollan los objetivos de conservación.
- Compilar los datos de las amenazas actuales y potenciales para la biodiversidad cubana.
- Establecer los vínculos entre biodiversidad, las funciones ecológicas y los sistemas económicos.
- Estimar el valor bruto de los usos directos de los bienes y servicios ecológicos en la República de Cuba.
- Obtener información cualitativa sobre la importancia económica de los usos indirectos de los servicios ecológicos.
- Obtener información sobre los indicadores para opciones futuras en el uso del medio ambiente.
- Suministrar una lista de materiales de referencia relacionados con la biodiversidad.
- Identificar acciones de conservación, al adquirir conciencia de la amenaza a los recursos biológicos existentes y potenciales en la República de Cuba, los sistemas de propiedad de los recursos y otras especificidades socioeconómicas, con el fin de proteger los recursos de la biodiversidad y sus valores.
- Identificar acciones de conservación que permitan el establecimiento de una estrategia nacional y la elaboración de planes de acción para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad cubana.

Fuente: Vales García 1999.

afectaciones para el ecosistema; pero en los últimos años se ha registrado mejoría en algunos indicadores de calidad ambiental. Así, por ejemplo, esta bahía recibe una carga de materia orgánica de 51 741 kg/día, lo que representa una reducción de 50% con respecto al nivel correspondiente al período 1981-85, y de 63% en relación con 1998, cuando finalizó el proyecto regional “Planificación y manejo de bahías y áreas costeras fuertemente contaminadas del Gran Caribe” (GEF/RLA/93/G41) (CITMA-AMA 2003).

Los recursos costeros han sido también objeto de estudio mediante el análisis de los factores químicos meteorológicos y otros factores del medio ambiente atmosférico, que han incluido valoraciones sobre la difusión y control de los contaminantes, con repercusiones de importancia.

Otros estudios han estado vinculados a la evaluación de la salud de los arrecifes coralinos y fondos blandos a partir de indicadores microbiológicos, así como investigaciones sobre la biología y aprovechamiento de las algas marinas.

#### *Deterioro de las condiciones ambientales en los asentamientos humanos*

Habida cuenta de los problemas asociados a las condiciones de vida en los asentamientos humanos, la gestión ambiental dedica especial atención al manejo de desechos sólidos y residuales, el suministro seguro de la cantidad y calidad del agua a la población, la salud e higiene ambientales y las áreas verdes (García-Fernández 2002).

El 95.5% de la población tiene acceso a los servicios de agua potable (97.8% en el sector urbano y 86.3% en el rural) frente a una cobertura de 64% en

1959. El número de embalses se elevó, de 3 en 1959, a 224 en el 2002, y el volumen de agua embalsada pasó, en ese período, de 48 millones de m<sup>3</sup>, a 9 679 millones de m<sup>3</sup> (CITMA 2002c).

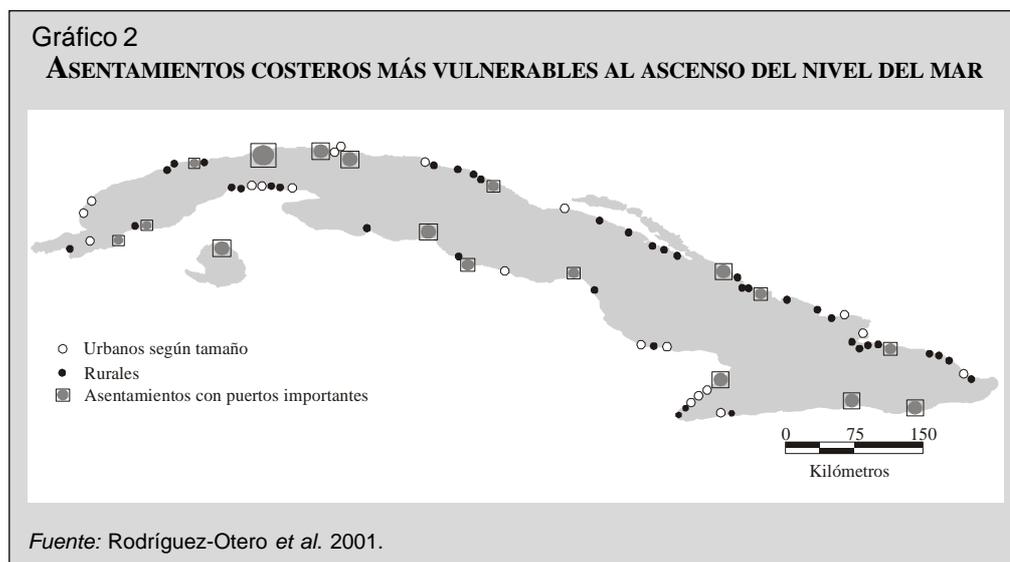
No obstante, se registra afectaciones en la calidad del agua suministrada a la población, debido al mal estado técnico de las redes de distribución, el servicio discontinuo de agua y las dificultades en la producción de cloro, gas e hipoclorito.<sup>22</sup>

En relación con el saneamiento, se ha alcanzado 94.7% de cobertura total (97.1% en el área urbana y 87.1% en la zona rural), frente a 28% en 1959. Continúan los esfuerzos para aumentar y mejorar esta cobertura, sobre todo en las provincias orientales y centrales como Santiago de Cuba (80.7%), Ciego de Avila (84.2%) y Granma (86.6%). Los insuficientes niveles de saneamiento, asociados a deficiencias en el tratamiento de aguas residuales y problemas en las redes de alcantarillado, entre otros, han provocado un deterioro sostenido en la calidad ambiental de los cuerpos fluviales.

Entre las acciones emprendidas para enfrentar algunos de estos problemas, se encuentra el programa de rehabilitación de 23 plantas potabilizadoras y el programa inversionista para el abasto de agua y saneamiento a las comunidades urbanas y periurbanas. Las principales acciones en materia de saneamiento hacen especial énfasis en el empleo de materiales alternativos locales, y se apoyan en la actividad de instituciones especializadas como el Centro de Tecnologías Apropriadas en Saneamiento, de Guantánamo (SANITEC).

En general, desde 1992, se desarrolla un Programa nacional de agua potable y saneamiento, que muestra resultados tangibles en cuanto a nuevas obras para el

abasto de agua y el saneamiento, y aumento de las personas beneficiadas. Entre las acciones emprendidas, merece especial mención la campaña de limpieza y saneamiento realizada en la Ciudad de La Habana en el 2002, como parte de la campaña contra la epidemia del dengue. El volumen de residuos sólidos urbanos recolectados en el 2002 fue de 23 430 m<sup>3</sup> (lo que representó un incremento en relación con el 2001); 67.3% de lo reco-



lectado recibió tratamiento sanitario, es decir, 5.4% más que en el 2001, como muestra de mejoría en este indicador de impacto (CITMA -AMA 2003).

En relación con la contaminación atmosférica, existen zonas a escala local, donde la calidad del aire está seriamente comprometida, sin que se vislumbren, en la actualidad, posibilidades reales para su evaluación y control sistemáticos. Entre las zonas que presentan una calidad del aire más comprometida está Moa (lo que se asocia a la industria minera), Mariel (industria eléctrica), Nuevitas (industria cementera, eléctrica y química), Nicaro (industria minera), Santa Cruz del Norte (industria eléctrica y alimenticia) y Ciudad de La Habana (dada la incidencia de una alta concentración de industrias). Esta realidad evidencia la necesidad de fortalecer la capacidad de monitoreo del actual Sistema nacional de vigilancia atmosférica.

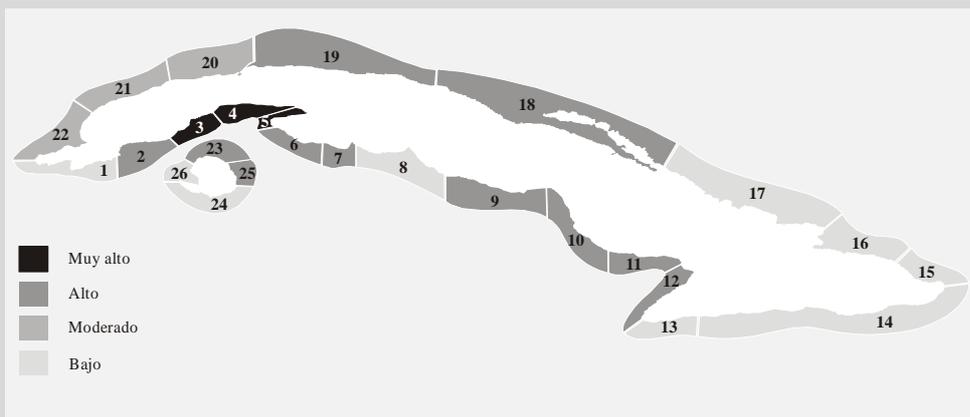
Entre las acciones consideradas para solucionar los problemas de contaminación atmosférica, se dedica especial atención a los procesos tecnológicos y a la importación de tecnologías, para prevenir las emisiones de gases y partículas que deterioran la capa de ozono o contribuyen a reforzar el cambio climático.

El Equipo nacional de cambio climático ha elaborado la Estrategia nacional de implementación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que involucra a casi todos los sectores de la economía, así como a numerosos académicos, centros de investigación y ONGs.

En el sector energético, la estrategia de respuesta ante el cambio climático promueve el desarrollo de las fuentes renovables de energía como la biomasa, la energía solar, la eólica y la hidroenergía.

También se destaca el ya mencionado programa nacional científico-técnico “Los cambios globales y la evolución del medio ambiente cubano”, que agrupa importantes proyectos de investigación, desde el punto de vista ambiental y socioeconómico. Además, se ha trabajado arduamente en la elaboración del inventario nacional de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, en el Programa nacional para la reducción gradual de las sustancias agotadoras de la capa de ozono, en la

Gráfico 3  
PELIGRO POR SURGENCIA EN SECTORES COSTEROS DE CUBA E ISLA DE LA JUVENTUD



Fuente: Rodríguez-Otero et al. 2001.

Estrategia nacional para la reconversión tecnológica de equipos de refrigeración, climatización y extintores de incendios, en el proyecto de recuperación y reciclaje del CFC-12, y en el Sistema nacional de detección temprana y la capacidad nacional para predecir los cambios y fluctuaciones.

En lo referido al peligro, vulnerabilidad y riesgo de penetraciones del mar en zonas costeras de Cuba, el estudio “Impacto del cambio climático y medidas de adaptación en Cuba” revela que existen 244 asentamientos costeros con diversos grados de vulnerabilidad. Estos asentamientos (181 rurales y 63 urbanos) tienen una población de 1.5 millones de habitantes (más de 10% de la población del país), que vive a una distancia entre 0 y 1 000 metros de la línea de costa. La Ciudad de La Habana, por sus dimensiones y especificidades, es objeto de un estudio por separado. El mencionado estudio no sólo expone los riesgos a que están expuestos estos asentamientos, sino que, además, presenta un conjunto de acciones de respuesta para mejorar las condiciones de adaptación en estos territorios.

El estudio “Los asentamientos humanos, el uso de la tierra y los cambios globales en Cuba” (Rodríguez-Otero et al. 2001), al analizar la vulnerabilidad de la población ante el cambio global, dedica uno de sus capítulos a los retos que enfrentan los asentamientos ubicados en las zonas costeras cubanas.

La preocupación del Estado cubano hacia el hombre y la situación de los asentamientos humanos se ha reflejado, entre otros estudios, en los relativos a las condiciones geográficas para la transformación económica y social de territorios montañosos seleccionados, y ha constituido, además, la base científica para el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial y el urbanismo.

Los asentamientos humanos ubicados en zonas montañosas son objeto de atención por medio del Plan Turquino. Las zonas montañosas, donde se desarrolla este plan, ocupan el 18% del territorio nacional, involucran a unos 49 municipios de ocho provincias y una población total de 700 000 habitantes (alrededor de 6% de la población total del país). Esta población vive en 977 asentamientos concentrados y un grupo de asentamientos dispersos.

Este programa tiene como propósito extender las prácticas de uso sostenible, el fomento y la protección de los bosques, la conservación de los suelos, el reciclaje de desechos y residuales, así como la aplicación de técnicas agrosilvopastoriles para aumentar las producciones alimenticias y lograr la sostenibilidad de la población local.

Desde el punto de vista científico, el Plan Turquino ha sido apoyado por el programa científico-técnico “Desarrollo integral de la montaña”, del cual se reportaron más de 40 resultados, provenientes de 50 centros de investigación entre 1991 y 1995 (Martínez *et al.* 1999).

Son objetivos principales de este plan, poner en práctica y evaluar modelos de desarrollo socioeconómico

sostenibles para este tipo de subsistemas, con base en la participación social y la confluencia del desarrollo económico y social con la gestión racional del medio ambiente.

Entre las dimensiones temáticas del Plan Turquino aparecen las dimensiones natural y ambiental. La primera tiene como objetivo evaluar los recursos y condiciones naturales de los territorios montañosos y posibilitar así el desarrollo de alternativas para garantizar el aprovechamiento sostenible de la base natural. La segunda, determinar, monitorear y evaluar las afectaciones ambientales, generadas por las tendencias actuales de asimilación socioeconómica de las regiones montañosas, así como promover las acciones científicas dirigidas a la educación ambiental.

En sentido general, los argumentos expuestos en este capítulo revelan las potencialidades científicas y tecnológicas en la esfera de la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales en Cuba. Sin duda, la debida correlación entre los requerimientos de los programas ambientales y la investigación científica es un asunto aún no resuelto plenamente, que seguirá demandando acciones en el futuro.

#### Recuadro 12

##### ESTUDIOS RELEVANTES: EL ARCHIPIÉLAGO SABANA-CAMAGÜEY

El archipiélago Sabana-Camagüey, por su gran diversidad biológica y hermosas playas, es objeto de un ambicioso programa de conservación y desarrollo turístico; además, aporta 20% de la pesca en Cuba.

El éxito de estas actividades se fundamenta en la salud de los ecosistemas, de ahí que la protección de la biodiversidad adquiera gran importancia estratégica. Mediante un proceso de obtención, análisis y síntesis de información, se incrementó considerablemente el conocimiento de la biodiversidad de la región, de gran valor nacional e internacional, y fueron identificadas las áreas ecológicamente sensibles, las oportunidades y problemas, y sus causas e interacciones.

Con métodos participativos interdisciplinarios, intersectoriales e interterritoriales (320 investigadores y técnicos, 12 organismos de la administración central del Estado y 5 provincias), mediante un enfoque de solución de problemas, se elaboró un plan estratégico dirigido a la protección de la biodiversidad y el avance hacia el desarrollo sostenible. La

estrategia se basa, fundamentalmente, en el establecimiento del manejo integrado costero, un sistema de áreas protegidas, una red de laboratorios de monitoreo ambiental y la aplicación de enfoques sostenibles en el planeamiento, diseño y desarrollo económicos.

También se efectuó, sobre bases ambientales, el planeamiento estratégico del desarrollo turístico y de protección de la biodiversidad de los cayos Santa María, Guillermo, Coco y Sabinal. Estos resultados se encuentran en un sistema de información geográfica, que constituye una poderosa herramienta en la adopción de decisiones para el manejo y desarrollo económico. El proyecto, financiado por el Estado (87 millones de dólares) y el GEF/PNUD (2 millones de dólares), fue ejecutado en tres años.\*

\* *La segunda fase del proyecto CUB98-G32 “Sabana-Camagüey” incluyó fondos por 3.8 millones de dólares.*

*Base de datos de la Academia de Ciencias de Cuba.*

## Referencias

- CITMA 1999. *Estrategia Ambiental Nacional*. La Habana, CIEN.
- CITMA 2001a. *Cuba. Consulta Nacional Río+10. Medio ambiente y desarrollo sostenible a 10 años de la Cumbre de Río de Janeiro*. Recopilación de informes de los organismos, delegaciones territoriales y organizaciones no gubernamentales, La Habana, 5-7 abril.
- CITMA 2001b. *Cuba. Medio ambiente y desarrollo sostenible a 10 años de la Cumbre de Río de Janeiro "Río + 10"*. Proceso preparatorio para la Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible, Johannesburgo, 2002.
- CITMA 2001c. *Panorama ambiental de Cuba 2000*. La Habana, Editorial Academia, CIGEA.
- CITMA 2002a. *Introducción de la Producción Más Limpia en la gestión ambiental*, La Habana, AMA-CIEGA.
- CITMA 2002b. *Proyecto de gestión integrada de cuencas hidrográficas (resumen)*. La Habana, CIGEA.
- CITMA 2002c. "Política y gestión ambiental cubana 1992-2002." *Cuba: hacia un desarrollo económico y social sostenible*. La Habana, CIGEA.
- CITMA 2002d. *II Informe Nacional. Comité de Revisión e Implementación de la Convención (CRIC) de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía. República de Cuba*, La Habana, abril 2002, AMA.
- CITMA 2002e. *III Encuentro Medio Ambiente y Empresas. Gestión ambiental empresarial 2001-2002 (resumen ejecutivo)*. La Habana, 26 de septiembre, 2002.
- CITMA-AMA 2003. *Situación ambiental cubana 2002*. La Habana, CITMA-AMA.
- CITMA-WWF 1995. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo*. La Habana, CITMA-WWF.
- García-Fernández, J. 2002. "Algunas reflexiones sobre el desarrollo de la gestión ambiental cubana." En: *Cuba: medio ambiente y desarrollo*. Revista electrónica de la Agencia de Medio Ambiente, Año 2, Núm. 2/2002, La Habana (<http://www.medioambiente.cu/revistama/articulo21.htm>).
- Martínez *et al.* (Martínez, J.; B. Garea y G. Herrero) 1999. "El desarrollo sostenible de la montaña en Cuba: perspectivas de la actividad científica y tecnológica." En: Delgado, C. (Compilador y editor científico). *Cuba verde. En busca de un modelo para la sostenibilidad en el siglo XXI*. La Habana, Editorial José Martí.
- ONE-AMA 2001. *Medio ambiente en cifras. Cuba 2001*. La Habana, ONE-AMA, CITMA.
- Rodríguez-Otero *et al.* 2001. *Los asentamientos humanos, el uso de la tierra y los cambios globales en Cuba*. Proyecto 01304089 del Programa nacional de cambios globales y evolución del medio ambiente (CITMA), Instituto de Planificación Física (IPF), La Habana. En este estudio participaron expertos del IPF (MEP) y del Instituto de Meteorología, CITMA.
- Vales García, M. 1999. "Estado del conocimiento acerca de la diversidad biológica en la República de Cuba." En: Delgado, C. (Compilador y editor científico) 1999. *Cuba verde. En busca de un modelo para la sostenibilidad en el siglo XXI*. La Habana, Editorial José Martí.

## Notas

- 1 Programa de acción sobre medio ambiente y desarrollo, adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), de Río de Janeiro, junio de 1992.
- 2 Se entiende aquí como medio ambiente el conjunto de elementos bióticos y abióticos en relación con los cuales tiene lugar la actividad humana.
- 3 El principio precautorio, como ha quedado definido en la Declaración sobre medio ambiente y desarrollo (1992), postula que cuando haya peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de evidencia científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir su degradación. La Ley del Medio Ambiente cubana consagra una versión de este principio en su Artículo 4, Inciso d.
- 4 Sobresalen, por su impacto en el conocimiento de la naturaleza y los recursos naturales cubanos, los trabajos de Carlos J. Finlay, Felipe Poey, Alvaro Reynoso, Enrique José Varona, entre otros muy destacados científicos.
- 5 La gestión ambiental se define como el conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos, dirigidos a garantizar la administración y uso racional de los recursos naturales mediante la conservación, mejoramiento, rehabilitación y monitoreo del medio ambiente, y el control de la actividad del hombre en esta esfera, que aplica la política ambiental establecida, mediante un enfoque multidisciplinario, teniendo en cuenta el acervo cultural, la experiencia nacional acumulada y la participación ciudadana (Artículo 8, Ley del Medio Ambiente).
- 6 Entre otros logros en la educación ambiental, se destaca la introducción y amplia difusión del tema ambiental en espacios de radio y televisión, sobre todo, en los dos canales educativos de la televisión cubana.
- 7 A mediados del 2002, ya contaban con estrategias ambientales sectoriales los siguientes ministerios: Industria Básica, Industria Azucarera, Industria Sidero-Mecánica, Agricultura, Construcción, Transporte, Comercio Interior, Industria Alimenticia, Industria Ligera, Comunicaciones, Industria Pesquera, Educación Superior, Salud Pública, Turismo, Fuerzas Armadas Revolucionarias e Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos.
- 8 Los principales ecosistemas montañosos son considerados como Regiones Especiales de Desarrollo Sostenible.
- 9 Funcionan un Grupo nacional de bahías y grupos iguales en las provincias.
- 10 En el 2002, fueron solicitadas 828 licencias ambientales y otorgadas 472 (el resto se encontraba en trámite al cierre de ese año), asociadas a cambios tecnológicos en la industria, remodelaciones y algunas nuevas inversiones en este sector (CITMA-AMA 2003).
- 11 A las inversiones de control "al final del tubo", les correspondió 68% y a otras inversiones, 26% restante, en ese período.
- 12 A las inversiones de control "al final del tubo", les correspondió 79% y a otras inversiones, 11% restante, en ese período.
- 13 El otorgamiento de la bonificación arancelaria de 50% del pago de arancel de aduana para importaciones de tecnologías o procesos beneficiosos al medio ambiente --a partir de las Resoluciones 13/1999 y 69/2000 de los Ministerios de Finanzas y Precios y CITMA, respectivamente--, constituye un importante incentivo para la introducción de "producciones más limpias". Del total de bonificaciones otorgadas, el mayor número (66.7%) corresponde a este tipo de tecnologías y prácticas de producción, orientadas a la prevención de la contaminación y el uso más racional de los recursos naturales, energía, materias primas e insumos (CITMA 2002a y CITMA 2002e).
- 14 Las ocho cuencas de interés nacional son: Cuyaguaje, Ariguanabo, Almendares-Vento, Hanabanilla, Zaza, Cauto, Toa y Guantánamo-Guaso.
- 15 La reformulación y ejecución de este programa data del 2000.
- 16 IES-IO 1996. Participaron en el estudio 28 instituciones nacionales y más de 150 especialistas. El resultado ha sido compilado en unas 500 páginas de texto, además de tablas, mapas, esquemas cartográficos y fotos.
- 17 Protección de la biodiversidad y establecimiento de un desarrollo sostenible en el ecosistema Sabana-Cama-güey, 1997.
- 18 Desde 1987, este plan ha vinculado el desarrollo integral de las zonas montañosas con la repoblación forestal y ha apelado a una importante participación popular y comunitaria en las acciones emprendidas.
- 19 El resto de las fuentes (alrededor de 3-4%) está fuera de servicio.
- 20 Al concluir el 2002, habían sido identificadas 2 047 fuentes contaminantes principales, que en su conjunto disponían 203 331 toneladas de materia orgánica biodegradable a las aguas terrestres y marino-costeras (CITMA-AMA 2003).
- 21 En 1999-2001, al MINAZ le correspondió 44.8% del total de inversiones en "producciones más limpias" (prácticas

de fertirriego de residuales líquidos, instalación de magnetizadores para disminuir la frecuencia de la limpieza de las instalaciones y la desagregación de ácidos y álcalis). El MINAL aportó 35.7% de esas inversiones (control de consumos de agua, ahorro energético y recuperación y reutilización de residuales y subproductos). El MINBAS y el MITRANS, con 4.5% en cada caso, se ubicaron en

el tercer puesto (compartido) en este análisis comparativo (CITMA 2002a).

22 Aún teniendo en cuenta estas dificultades, el índice promedio general de cloración, durante 2002, fue de 98.9% (93.7% en 1998) (CITMA-AMA 2003).



Sexta parte

# La reestructuración industrial



- **Hiram Marquetti**  
**LOS DILEMAS DE LA REESTRUCTURACIÓN  
DE LA INDUSTRIA AZUCARERA**
- **Fundación Mundukide**  
**LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN EN ECONOMÍAS SOCIALES  
INSERTADAS EN LA ECONOMÍA POPULAR**
- **Cristino Pedraza y Franklin García Díaz**  
**CREACIÓN DE LA GUÍA METODOLÓGICA  
PARA LA RECONVERSIÓN DEL CENTRAL PARAGUAY**

# 18 CUBA: LOS DILEMAS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA INDUSTRIA AZUCARERA

---

Hiram Marquetti Nodarse

En el segundo semestre de 2002, se inició el proceso de reestructuración a fondo de la industria azucarera, transformación productiva y sectorial que ha constituido la de mayor alcance e impacto de las aplicadas en Cuba durante los últimos 100 años. No obstante, lo más trascendente, a corto plazo, no es la medida en sí, la cual debe entenderse como un paso necesario en el contexto del redimensionamiento que ha enfrentado la economía con posterioridad a 1990, sino la forma abrupta en que se adoptó esta decisión, lo que, de hecho, representó una ruptura importante en la forma en que se habían efectuado los cambios económicos después de la desaparición del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).

Las implicaciones del proceso de reestructuración han sido múltiples, pero se destacan, por su alcance, las siguientes:

- 1) se produjo la desarticulación de la única cadena productiva existente en el país;<sup>1</sup>
- 2) el nivel de desarrollo alcanzado por otras ramas de la economía no logra compensar, en el ámbito local, el vacío dejado por la agroindustria;
- 3) se profundizan las diferencias intraterritoriales;
- 4) se han producido modificaciones importantes en el sistema de relaciones intersectoriales.

La forma abrupta en que se enfrentó el proceso de reestructuración del sector azucarero es indicativa de que el referido proceso no se sustentó en una concepción lo suficientemente articulada, sino que respondió, en lo fundamental, a procurar, coyunturalmente, un ahorro en moneda libremente convertible; además, la celeridad con que se desarrolló, supuso un retroceso sig-

nificativo en relación con las posibilidades de aprovechamiento de las potencialidades objetivas existentes en el sector,<sup>2</sup> y contribuyó a la creación de ciertos vacíos de difícil superación.

El reverso de este cuadro es el incremento en otras fuentes de ingresos externos, que no sólo compensan el retroceso experimentado por el sector azucarero, sino que también tienden a modificar el patrón histórico de inserción internacional de la economía cubana. En ese sentido, se destacan, por sus aportes, los servicios profesionales,<sup>3</sup> la industria biofarmacéutica y el denominado sector de la ciencia.<sup>4</sup>

En el presente trabajo, se aborda los factores que determinaron los progresos de la industria azucarera en el período previo a la crisis de los noventa. Posteriormente, se analiza la evolución de este sector en el último decenio del pasado siglo. Por último, se describe los aspectos principales del proceso de reestructuración iniciado en 1998 y los nuevos elementos incorporados a partir de 2002.

## **I. Evolución de la industria azucarera entre 1990 y 2002**

### **1.1 Dinámica del sector en el período previo a la crisis**

Durante más de treinta años, la industria azucarera mantuvo el liderazgo en la estrategia de desarrollo económico de la revolución. Esta condición la preservó de forma incompartida hasta mediados de los años ochenta, cuando se decidió desarrollar intensivamente el turismo y, paralelamente, propiciar el fomento de la industria farmacéutica y con base en la biotecnología.

La integración de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1972,<sup>5</sup> significó un impulso adicional al desarrollo de la industria azucarera, pues propició la ampliación de la base mecánica y tecnológica de la agroindustria, la construcción de instalaciones para la producción de subproductos de la caña, y el fomento de la infraestructura y de ramas de apoyo del sector. A esto se añade, la canalización de importantes partidas de recursos, destinados a la ejecución de estos proyectos, por la vía de la colaboración, así como inversiones, por la parte cubana, superiores a los 6 500 millones de

pesos en el período 1976-1990.<sup>6</sup> En la agricultura cañera, también se realizó un importante esfuerzo inversionista. Esto posibilitó el mejoramiento relativo de los rendimientos agrícolas, que pasaron, de 45 mil arrobas por caballería en la última mitad de los años cincuenta, a cerca de 70 mil, al culminar el decenio de los ochenta.

Los cuantiosos recursos destinados al sector azucarero permitieron:

- 1) aumentar las capacidades productivas en unas 11 millones de arrobas al día, equivalentes a la producción de 17 centrales nuevas;
- 2) mecanizar totalmente la preparación de las tierras;
- 3) elevar a más de 75% el corte mecanizado;
- 4) motorizar totalmente el transporte de la caña cortada;
- 5) construir 7 nuevas centrales (Cuadro 3);
- 6) ampliar considerablemente la base industrial y científica de la producción de subproductos de la caña.

**Cuadro 1**  
**PARTICIPACIÓN DE LAS INVERSIONES DE LA INDUSTRIA AZUCARERA, 1976-1990**

Período	1 Volumen total de inversiones	2 Inversiones en el sector industrial	3 Inversiones en la industria azucarera	3/1 (%)
1976-1980	13 322,6	4 682,3	1 802,4	13,5
1981-1985	17 087,2	6 557,1	2 701,1	15,8
1986-1990	21 138,8	6 942,5	2 299,9	10,9
Total 1976-1990	51 548,6	18 184,5	6 803,4	13,2

Nota: Todas las cifras en pesos cubanos (CUP). Se asume que un peso es igual a un dólar.

Fuentes:  
Comité Estatal de Estadísticas (1991). *Anuario Estadístico de Cuba 1989*. La Habana, CEE, p.132-133.  
Oficina Nacional de Estadísticas (1998). *Anuario Estadístico de Cuba 1996*. La Habana, Editorial Estadísticas, 1998, p.225.

La Isla adquirió también la capacidad de producir más de 60% de los aseguramientos técnicos de un ingenio y logró desarrollar tecnologías nacionales que posibilitaron, ulteriormente, un mejor aprovechamiento de la caña.<sup>7</sup>

En este contexto, la aplicación del esquema de precios preferenciales a las exportaciones cubanas de azúcar, permitió un salto impresionante en los ingresos, los cuales pasaron de 2 500 millones de pesos en 1976, a más de 4 000 millones, en 1985. Ello posibilitó, a su vez, que la participación del azúcar en los ingresos por la exportación de mercancías se mantuviera, como promedio, por encima de 75%, entre 1976 y 1990.

En rigor, el proceso de industrialización de Cuba después de su incorporación al CAME, aunque favoreció el desarrollo de nuevas ramas industriales, en la práctica estuvo dirigido a completar el ciclo reproductivo de la agroindustria, lo que, a la postre, contribuyó a sobredimensionar el peso de la industria azucarera en la economía nacional (Figueras, 1994).

A principios de los años noventa, se estimaba que la parte industrial de la agroin-

**Cuadro 2**  
**EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN LA AGRICULTURA CAÑERA, 1976-1990 (EN MILLONES DE PESOS)**

Período	Total
1976-1980	986,9
1981-1985	1 322,7
1986-1990	1 355,1
Total	3 664,7

Fuente: Elaboración del autor a partir de informaciones del MINAZ y el *Anuario Estadístico de Cuba* de varios años.

**Cuadro 3**  
**CENTRALES CONSTRUIDOS, 1980-1990**

Provincia	Central	Capacidad @ 24 horas	Año de fundado
Pinar de Río	30 de Noviembre	600 000	1980
Matanzas	Mario Muñoz	600 000	1990
Villa Clara	Batalla de Santa Clara	600 000	1985
Cienfuegos	5 de Septiembre	600 000	1981
Camagüey	Batalla de las Guásimas	600 000	1981
	Jesús Suárez Gayol	600 000	1980
Las Tunas	Majibacoa	600 000	1983
Granma	Grito de Yara	600 000	1986

Fuente: Elaboración del autor a partir de Castellanos, R. (2001). "Evolución histórica de la distribución territorial de la producción azucarera." Instituto de Planificación Física, noviembre.

industria representaba más de 14% de la producción mecánica nacional; el sector poseía más de 30% de la maquinaria y los equipos productivos de toda la industria, 35% de las maquinarias y equipos energéticos y cerca de 25% de los activos fijos tangibles del país. La actividad agrícola del sector, por su parte, abarcaba más de 42% de las tierras bajo cultivo a escala nacional.<sup>8</sup>

El potencial productivo de la industria lo conformaban 155 centrales, 13 refinerías, 13 puertos (para embarcar azúcar a granel), más de 300 plantas para la producción de derivados y 6 centros de investigación.

En el plano de las relaciones intersectoriales, la situación era muy parecida. Así, por ejemplo, en esos años, el Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ) recibía de la industria sideromecánica cerca de 20% (en valor) de su producción total, algo más de 13% de la del Ministerio de la Industria Básica (MINBAS) y más de 8% de la industria ligera. A pesar de esta creciente articulación de la agroindustria con el resto de los sectores de la economía, había aspectos negativos, como la baja calidad de los encadenamientos productivos y de los suministros entregados a la industria azucarera, y la presencia de otros problemas que padecían los países miembros del CAME.<sup>9</sup>

La agroindustria realizaba una elevada contribución a la producción nacional de alimentos, y el bagazo constituía cerca de 30% del consumo energético del país.

En general, el sector azucarero llegó a representar alrededor de 20% del PIB y más de 22% del valor agregado de la industria manufacturera.

El creciente peso de la industria azucarera en los ámbitos productivos y en la generación de ingresos por exportaciones, resultado de las facilidades otorgadas por el CAME, impidieron darle un mayor impulso a la diversificación de las exportaciones, y ello facilitó, también, la consolidación de un patrón de inserción externa dependiente de las ventajas comparativas estáticas.<sup>10</sup>

### 1.2 La crisis y su impacto

El desarrollo de la crisis impactó con fuerza en la agroindustria. En un primer momento, fue la caída de los precios, los cuales se redujeron en más de 60%, en comparación con los niveles existente en 1989. Después, la disminución de los recursos disponibles; el manejo inadecuado de las prioridades en el sector; la agudización de viejos problemas, como la mala atención a la agricultura cañera, el incumplimiento de las etapas y los cronogramas para la limpia de la caña,<sup>11</sup> los bajos niveles de eficiencia fabril,<sup>12</sup> la inestabilidad laboral y problemas de carácter organizacional, entre otros. Todo ello

**Cuadro 4**  
**POTENCIAL PRODUCTIVO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA**  
**A FINALES DE LOS AÑOS OCHENTA**

Centrales azucareros	156
Refinerías de azúcar	17
Destilerías de alcohol	12
Fábricas de ron	15
Fábricas de producciones mecánicas	12
Terminales de azúcar a granel	8
MMHa dedicadas a cultivo de la caña de azúcar	1,7
Cosechadoras mecánicas	3 000
Tractores	45 000
Camiones	27 000
Locomotoras	1 000
Vagones de ferrocarril	30 000
Km. de vías férreas	8 000
Centros de limpieza	930

Fuente: MINAZ (1991).

provocó sucesivas caídas de los volúmenes productivos: 4,5%; 5,2%; 44,2%; 47% y 57,2%, entre 1991 y 1995 (las reducciones siempre están referidas al año anterior).<sup>13</sup> Asimismo, sufrieron un deterioro creciente los principales indicadores productivos de la industria, como se puede apreciar en el Cuadro 5.

La reducción de la disponibilidad de recursos para atender los requerimientos del sector, tuvo una marcada incidencia negativa, especialmente por la forma abrupta en que se produjo esta disminución. Al finalizar 1995, los recursos destinados a la producción azucarera acumulaban una caída de 40,2%. En los años subsiguientes, se mantuvo una situación similar, lo que determinó, en conjunto con los factores antes indicados, la caída de la capacidad productiva a un nivel inferior a 45%.

Las consecuencias negativas asociadas a la disminución de los volúmenes de producción de azúcar fueron aún mayores debido a la incidencia de los siguientes factores:

- 1) el encarecimiento sostenido de los recursos financieros a los que tuvo acceso el país en ese período;<sup>14</sup>
- 2) el creciente deterioro de la relación de términos de intercambio;<sup>15</sup>
- 3) la ausencia de la definición de una estrategia integral para el sector en concordancia con las realidades y perspectivas del “período especial”;<sup>16</sup>
- 4) la relativa desatención de la actividad agrícola cañera y de la producción de alimentos en este sector;
- 5) el mantenimiento de una lógica de dirección de la agroindustria similar a la existente antes de la crisis, es decir, privilegiando el enfoque material.

A partir de 1992, los niveles de producción decayeron bruscamente como consecuencia de la crisis y se produjo un resquebrajamiento de la disciplina tecnológica y administrativa alcanzada en los años precedentes. Para tener una idea de este descenso, basta con observar el Cuadro 6, en que se compara los principales indicadores de la agricultura cañera entre 1989 y 1993.

En este contexto, se produjo también la disminución de las inversiones dirigidas a este sector, lo que afectó, de forma directa, el proceso de reparaciones corrientes de la industria y el sistema de transporte ferroviario azucarero. Al mismo tiempo, se produjo un sensible proceso de descapitalización de todas las actividades que integran el sistema del Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ).<sup>17</sup>

Los rendimientos agrícolas que, como promedio, habían alcanzado las 60 mil arrobas por hectárea en 1990, cayeron a 37-39 mil arrobas/ha. Junto a las limitaciones de recursos, incidieron también la degrada-

ción y compactación de los suelos, sometidos, durante años, a la explotación intensiva de un mismo cultivo, la mecanización y el empleo excesivo de productos químicos.

Por otra parte, las reducciones sucesivas que experimentó la producción azucarera no sólo determinaron la disminución de los volúmenes de ingresos por concepto de exportación de azúcar, sino que ello significó la pérdida de una parte importante de los flujos de financiamiento a los que accedía históricamente el país.<sup>18</sup>

Entre 1986 y 1990, el promedio de los ingresos por concepto de exportaciones de azúcar alcanzó los 4 102,8 millones de dólares, y entre 1991 y 2001, cayó a menos de 1 000 millones, lo que representó una reducción superior a 70%, como se puede apreciar en el Cuadro 7.

Otro aspecto interesante que aportan las cifras anteriores es que, a pesar de la caída de los volúmenes de producción, se continuó sembrando grandes extensiones de tierra, lo cual indica que seguían vigentes los enfoques de crecimiento extensivo en este sector.

Cuadro 5

**INDICADORES PRODUCTIVOS DE LA INDUSTRIA AZUCARERA, 1981-2004**

Años	Azúcar producida (miles de toneladas) <sup>a</sup>	Caña molida (miles de toneladas)	Rendimiento industrial (%) <sup>b</sup>	Superficie de caña cosechada (ha)	Rendimiento agrícola <sup>c</sup>
1981	6 805	61 714	11,0	1 231 900	50,1
1982	7 926	73 568	10,8	1 209 300	60,8
1983	8 039	74 136	10,8	1 327 300	55,9
1984	7 460	74 379	10,0	1 200 300	62,0
1985	7 783	73 925	10,5	1 349 500	54,8
1986	7 889	68 928	11,4	1 347 800	51,1
1987	7 467	72 921	10,2	1 328 600	54,9
1988	7 232	75 536	9,6	1 358 300	55,6
1989	8 119	83 138	9,8	1 297 300	64,1
1990	8 124	76 443	9,9	1 350 600	56,6
1991	7 623	76 230	11,1	1 350 000	56,5
1992	7 013	71 000	10,2	1 350 000	52,6
1993	4 248	58 000	12,4	1 550 000	37,4
1994	4 075	44 000	9,6	1 150 000	38,3
1995	3 259	39 000	9,3	1 100 000	35,5
1996	4 446	33 000	10,8	930 800	35,5
1997	4 318	41 300	10,9	877 330	38,9
1998	3 291	38 900	9,9	928 000	36,3
1999	3 874	34 000	11,1	995 800	34,1
2000	4 050	36 300	11,7	1 040 900	35,6
2001	3 748	33 567	11,0	1 007 000	31,4
2002	2 500	433,7	9,9	1 041 200	33,5
2003	2 200	341,6	10,1	643 800	35,9

<sup>a</sup> Azúcar producida según los criterios de la Organización Internacional del Azúcar.

<sup>b</sup> Expresa la relación entre el azúcar producida y la caña molida.

<sup>c</sup> Expresa la relación entre el azúcar producida y hectáreas de tierra cultivada.

Fuentes: Comité Estatal de Estadísticas. *Anuario Estadístico de Cuba...* (varios años). La Habana, CEE.

Oficina Nacional de Estadísticas (2000). *Anuario Estadístico de Cuba 1998*. La Habana, ONE, p.161-162.

Oficina Nacional de Estadísticas (2005). *Anuario Estadístico de Cuba 2004*. La Habana, ONE.

El pobre desempeño productivo del sector azucarero, especialmente su inestabilidad, afectó, de forma global, el proceso de recuperación de la economía.

Los resultados alcanzados por la economía entre 1996 y 2004 confirman esta apreciación. En 1996, se alcanzó el nivel máximo de crecimiento de la actividad económica y de la producción azucarera. Mientras que en los años subsiguientes hubo caídas sucesivas, que afectaron de conjunto los resultados de la industria manufacturera y de la economía, en general. El Gráfico 1 muestra la evolución de la producción azucarera en estos años.

A lo anterior se adiciona la presencia de problemas de naturaleza organizativa, como la prolongación excesiva de las contiendas azucareras, interrupción de la producción en varios ingenios (con la consiguiente pérdida de cultura industrial, dispersión del personal e, incluso, de la maquinaria), incumplimiento de las etapas y áreas a sembrar y limpiar.

La necesidad de revertir el creciente deterioro de la producción azucarera, determinó un grupo importante de medidas del gobierno, fundamentalmente, organizativas y la búsqueda de apoyo financiero externo, con la finalidad de garantizar “la paulatina recuperación” de la industria a partir de la contienda 1995-1996.<sup>19</sup>

La financiación externa se limitó a la prefinanciación, que debía posibilitar la atención integral a territorios completos o provincias.<sup>20</sup> Este mecanismo contemplaba la participación de los prestamistas en las ganancias que se obtuvieran por el ulterior incremento de las ventas externas de azúcar, pues se preveía un importante incremento de la producción. Las tasas de interés que se pagarían por estos recursos oscilaban en torno a 13%.<sup>21</sup> En general, se trató de fórmulas de financiamiento a corto plazo, entre 12 y 18 meses, con intereses altos.

Los recursos obtenidos por esta vía fueron dirigidos, principal-

**Cuadro 6**  
**DISMINUCIÓN (%) DE LOS INDICADORES AGRÍCOLAS CAÑEROS DE 1993, EN COMPARACIÓN CON 1989**

Actividades	% de disminución
Siembra de Caña	55
Cultivo total	62
Limpia manual	40
Limpia con herbicidas	20
Fertilización con nitrógeno	25
Fertilización con fósforo y potasio	100
Área cultivada con caña	22

Fuente: Sulroca, F. y E. Lamadrid (1999). “El perfeccionamiento de las unidades productoras de caña”, citado en Sulroca, F. (2002).

**Cuadro 7**  
**EVOLUCIÓN DE INDICADORES SELECCIONADOS, 2001/1990**

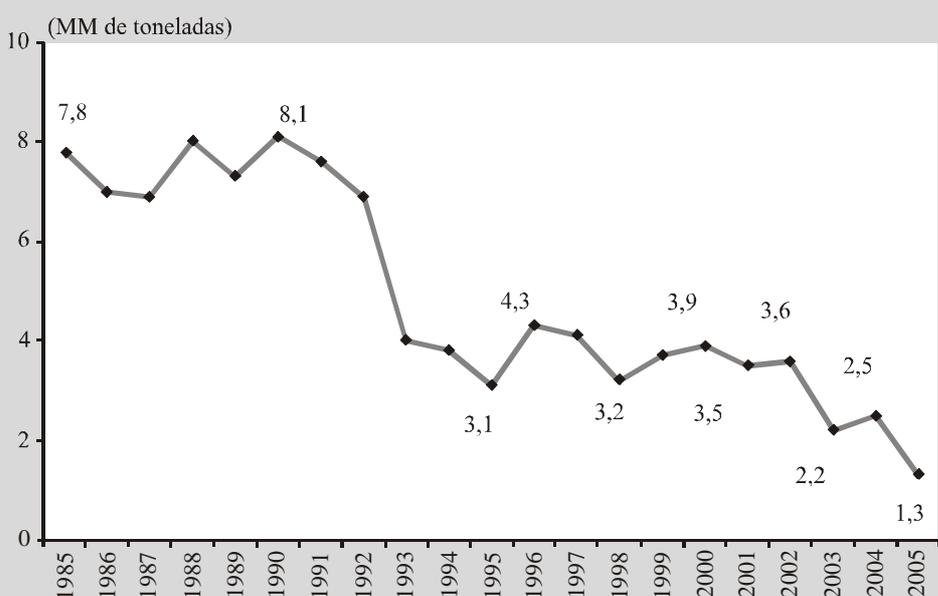
Indicadores	UM	1990	2001	2001/1990 (1990=100)
Población cañera	Mh	10 694,0	11 217*	104,9
Producción de azúcar	Mtm	8 124,5	3 747,7	46,1
Valor de las exportaciones de azúcar y sus derivados	MMp	4 337,5	543,3	12,5

\* Se refiere al año 2000.

Fuentes: Elaboración del autor a partir de ONE (1998) y ONE (2005).

mente, a la adquisición de fertilizantes, pesticidas y otras materias primas fundamentales para la agricultura cañera. En este sentido, hay que destacar que las labores de mantenimiento y reparación de la maquinaria comenzaron con relativo retraso, lo cual determinó que la contienda azucarera 1995-1996 se extendiera significativamente.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE AZÚCAR CRUDO**



Fuente: Elaboración del autor a partir de ONE (1998) y ONE (2005).

La conjugación de las medidas organizativas aplicadas y los recursos financieros obtenidos mediante la prefinanciación, posibilitaron que la producción azucarera creciera, en 1996, en más de 33%, en relación con el año precedente, y mejoraran algunos indicadores.

La continuación de las dificultades en la agricultura cañera, junto a la presencia de condiciones climatológicas excepcionales, ocasionó nuevas caídas de la producción azucarera en las cosechas subsiguientes. Al respecto, se debe apuntar que las previsiones para 1997 contemplaban crecimientos modestos, debido, entre otras razones, a que el volumen de caña disponible era sólo ligeramente superior al de 1996 y porque había retrasos en la reparación de la maquinaria industrial por la llegada tardía de los recursos contratados para estos fines.<sup>22</sup>

En cuanto a la cosecha de 1998, se decidió mejorar la cobertura de caña para la próxima zafra, lo que determinó la paralización de un grupo de centrales. Asimismo, se concretó las direcciones principales para reordenar el sector, de acuerdo con las nuevas condiciones.

Estas decisiones posibilitaron la elevación de los indicadores de eficiencia fabril y el incremento sucesivo de los volúmenes de producción en los años 1999 y 2000. No obstante, la imposibilidad de estabilizar los resultados de la agricultura cañera impidió un desempeño más estable en todos los órdenes de la industria azucarera. No sólo resultaba difícil aproximarse a los niveles de producción de azúcar alcanzados hasta 1992; quedó evidenciado que retornar a esas cifras era virtualmente imposible.

De tal forma, los resultados de las contiendas subsiguientes corroboran la afirmación anterior, pues con independencia de los eventos meteorológicos que enfrentó el país con posterioridad a 2001, sobrepasar los cuatro millones de toneladas de azúcar se convirtió en una misión imposible de materializar.

### 1.3 Proceso de reestructuración

#### *Primera etapa*

La dirección de la industria azucarera mantuvo el enfoque material, y ello determinó que este sector se rezagara considerablemente, en relación con otros, en lo referido a la aplicación de transformaciones organizacionales e institucionales que respondieran al proceso de reformas económicas emprendido por el país.

En 1997, se inició en el MINAZ un proceso de reorganización de sus estructuras y funciones en los dis-

tintos niveles. La estrategia de reestructuración de la industria comprendía un amplio programa de transformaciones, entre las que se destacan, por su alcance, las siguientes:

- 1) lograr una modificación profunda de las relaciones entre la agricultura y la industria;<sup>23</sup>
- 2) ajustar el sistema empresarial a las nuevas condiciones por las que transita el país;
- 3) actualizar los mecanismos de gestión comercial y financiera (incluida la mayor vinculación de los centrales a las realidades del mercado internacional);
- 4) utilizar mejor los recursos humanos;
- 5) incrementar sustancialmente los niveles de eficiencia;
- 6) redimensionar gradualmente las capacidades productivas;
- 7) desarrollar nuevas capacidades empresariales y gerenciales;
- 8) crear las condiciones para aprovechar al máximo la infraestructura material y el potencial existente para la producción de subproductos de la caña de azúcar.

Igualmente, se evaluó con fuerza los aspectos macro y mesoeconómico, vinculados a la agroindustria; sobre todo, porque involucraba a 112 municipios y garantizaba empleo directo a más de 500 mil trabajadores.

El proceso de reestructuración de la agroindustria logró avanzar con mayor celeridad en los aspectos siguientes:

- 1) reducción del personal del ministerio y las delegaciones provinciales en 50%;
- 2) redimensionamiento del sistema empresarial de apoyo a la industria mediante la creación de siete grupos corporativos (Cuadro 8);
- 3) reorganización de las instituciones de investigación y proyectos;
- 4) transformación de los complejos agroindustriales en 1 017 unidades de negocios y creación de condiciones para la introducción de las normas ISO.

A pesar de todo ello, no fue posible alcanzar un salto productivo en correspondencia con las metas aprobadas

Cuadro 8

#### **GRUPOS EMPRESARIALES DEL MINAZ**

- I. Grupo Empresarial Industrial Electromecánico.
- II. Grupo Empresarial de Transporte Ferroviario.
- III. Grupo Empresarial de Construcciones.
- IV. Grupo de Talleres de Mecanización.

*Fuente:* Elaboración del autor a partir de publicaciones periódicas.

por el V Congreso del Partido, cuya Resolución Económica fijó el propósito de lograr volúmenes de producción del orden de los siete millones de toneladas.

A esto se añade que la diferencia entre lo propuesto y lo alcanzado (Cuadro 9), aconsejaba planificar techos productivos

(objetivamente logrables), en los años posteriores al Congreso, en torno a los cinco millones de toneladas de azúcar crudo, aunque, con posterioridad, estos resultados fueron vinculados a la diversificación de la oferta de azúcares (vitaminada, orgánica, amorfa, líquida y otras). Simultáneamente, se debería trabajar en la automatización y modernización tecnológica de los centrales, así como en el incremento de la capacidad de generación de electricidad (Marquetti, 2001a).

En los resultados anteriores también incidieron con fuerza las dificultades de la agricultura cañera, especialmente los bajos resultados de las UBPC.<sup>24</sup> Se puede afirmar, al respecto, que uno de los mayores problemas que enfrentó la agroindustria en este período fue motivado por el insatisfactorio desempeño de la producción cañera.

De igual modo, el movimiento errático de los precios internacionales del azúcar y la inestabilidad de los costos,<sup>25</sup> provocaron que los ingresos brutos aportados por esta industria sufrieran una contracción importante en 2001, en relación con 1995; durante ese período, se produjo un descenso de 24%. Esto obligó a replantear el tema de la recuperación de la industria azucarera.

### Segunda etapa

La imposibilidad de materializar un proceso de reactivación de la agroindustria y alcanzar resultados económicos semejantes a los obtenidos hasta 1992, determinó pasar a un reajuste del sector azucarero inédito en la historia económica de Cuba: nunca antes las intervenciones de este tipo habían implicado la drástica reducción de la capacidad productiva de la industria, sino, por el contrario, su ampliación.

Cuadro 9

#### PROMEDIOS ANUALES DE LAS CUATRO ZAFRAS ANTERIORES Y POSTERIORES AL V CONGRESO DEL PCC

Indicadores	UM	1993/94-1996/97	1997/98-2000/01	Diferencia
Área cosechada	Cab	91 601	76 254	-15 347
Caña molida	MM@	3 413	2 941	-472
Centrales en zafra	U	141	111	-30
Producción de azúcar base/96	Mt	4 006	3 650	356

Fuentes: MINAZ (1998) y MINAZ (2002).

La magnitud del redimensionamiento puesto en marcha modifica de modo radical el peso que históricamente mantuvo esta industria en la dinámica global de la economía y, a la vez, pone en un primer plano el tema de la viabilidad del proceso. En este sentido, era previsible que se produjeran afectaciones en la economía; especialmente, a escala local, pues implicaba el cierre, de forma definitiva, de 70 ingenios<sup>26</sup> que, como norma, son la base socioeconómica de muchos territorios.

Los territorios más afectados por el proceso de redimensionamiento han sido La Habana, Matanzas y Villa Clara. La reducción del sector azucarero en estas provincias ya está generando problemas serios, pues no hay posibilidades de reubicación, en otros sectores de la economía, de la fuerza de trabajo excedente.<sup>27</sup> En rigor, ha variado sustancialmente la distribución de las fuerzas productivas a escala territorial. De igual forma, llama la atención que, en las provincias de Santiago de Cuba y Guantánamo, la reducción haya sido tan baja, ya que, como norma, la planta azucarera de estos territorios se caracteriza por los bajos niveles productivos y enfrenta serios problemas con la calidad de las tierras.

Otra cuestión importante es que, en lo adelante, sólo se va a destinar al cultivo de la caña 38% de las tierras que históricamente se empleaba; se pretende que el resto se ajuste a la producción de alimentos, la ganadería y la actividad forestal. No obstante, los problemas actuales en el empleo del potencial de tierra existente a escala global, indican que la materialización de este propósito va a requerir un esfuerzo titánico.

El redimensionamiento del sector azucarero enfrentó el problema adicional de la falta de recursos financie-

Cuadro 10

#### EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DE EFICIENCIA, 1995-2001

Indicadores	UM	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Producción de azúcar base/96	MMt	3.3	4.4	4.3	3.2	3.8	4.1	3.5
Costo del azúcar	\$/TM	378	390	396	415	336	325	347
Ingresos brutos	M/USA	741	952	846	458	458	446	564
Precios internacionales del azúcar	USA	12.82	11.80	11.19	11.08	7.0	6.25	8.95

Fuentes: MINAZ (1998) y MINAZ (2002).

**Cuadro 11**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTRALES AZUCAREROS POR PROVINCIAS**

<i>Provincias</i>	<i>Antes del proceso de reestructuración</i>	<i>Resultados de la reestructuración</i>
Pinar del Río	5	3
La Habana	16	6
Ciudad de La Habana	—	—
Matanzas	21	8
Villa Clara	28	13
Cienfuegos	12	5
Sancti Spiritus	9	4
Ciego de Ávila	9	4
Camagüey	14	8
Las Tunas	7	5
Holguín	10	7
Santiago de Cuba	8	5
Granma	11	6
Guantánamo	6	3
Total	155	82

*Fuente:* Elaboración del autor a partir de informaciones de la prensa nacional.

ros. Algunos expertos (Almazán, 2002) insistieron en que el desmantelamiento de los 70 ingenios liberaría fondos equivalentes a 900 millones de dólares; sin embargo, se obvia el hecho de que estos activos presentan un gran deterioro y envejecimiento, lo que limita las posibilidades de su empleo efectivo. Por consiguiente, uno de las mayores restricciones que tuvo que encarar, de partida, el proceso de reestructuración, fue la falta de respaldo financiero.<sup>28</sup>

Recordemos que el sector azucarero enfrentó, durante los años noventa, la inestabilidad recurrente en la recepción de financiamiento; como norma, éste fue inoportuno, lo que impidió no sólo realizar en tiempo las labores de preparación de las zafras, sino que también obstaculizó realizar un adecuado proceso de las proyecciones objetivas del sector.

La celeridad con que se ha realizado esta compleja transformación, indica que ha predominado más un enfoque sesgado por el pragmatismo y la coyuntura, que por una visión estratégica del desarrollo del sector (Marquetti, 2002).

En general, el aspecto más sobresaliente, por su impacto favorable en el desarrollo de este proceso, fue el completamiento de la infraestructura comercial externa del ministerio. En julio de 2002, fue creada la Compañía Azucarera Internacional, S. A., cuyo objetivo es la comercialización de los azúcares cubanos dentro y fuera de la Isla, promover la diversificación y buscar nuevas formas de negociación.<sup>29</sup> A esta empresa, le corresponderá la exportación de todo el azúcar producido en el país, función que antes realizaba Cubazúcar, perteneciente

al Ministerio de Comercio Exterior. De esta forma, todo el proceso de producción y comercialización quedaría alineado en una sola institución, lo que debe permitir mayor agilidad en las decisiones y mayores beneficios a los productores directos.

De igual modo, fue creada una segunda empresa, la Corporación Financiera Azucarera, S. A. (Arcaz), la cual tendrá como objetivo buscar soluciones financieras flexibles y facilitar la articulación de la industria con sus proveedores, la promoción de proyectos de inversión y las relaciones con financistas externos, suministradores y exportadores.

Otro aspecto al que se le concede una mayor prioridad es a las exportaciones de servicios. En ese sentido, se ha previsto que

la empresa Tecnoazúcar, que representa el principal eslabón del sistema de gestión exterior del MINAZ, exporte servicios técnicos de consultoría, transferencia de tecnología, diagnósticos predictivos, asistencia técnica especializada, estudio y proyectos agroindustriales o de preinversión e inversión, de factibilidad y administración de proyectos.

## **II. Industria de los derivados**

La reorganización de la industria azucarera, entre 1997 y 2002, priorizó la recuperación de la industria de los derivados, como una de las alternativas más viables, a corto plazo, para sortear la tendencia depresiva que caracterizó, de forma persistente, el comportamiento de los precios internacionales del azúcar crudo (MINAZ, 2000). Sin embargo, esta concepción fue modificada a partir de 2002, cuando se le confirió prioridad absoluta a la producción de alcohol.

Los mayores resultados en la producción de derivados se habían alcanzado en el quinquenio 1986-1990. Durante ese período, el techo productivo de esta rama sobrepasó los 400 millones de pesos (cifra superior a lo obtenido por la industria de materiales de la construcción y la pesca) y alcanzó los resultados más importantes en la producción de tableros de bagazo, alcohol y melaza.

Durante los primeros años de la crisis, el gobierno mantuvo, entre sus prioridades, el impulso a la producción de derivados, debido a sus posibilidades en la sustitución de importaciones, como fuente de materias primas en la producción de fármacos y por su vinculación directa, en algunos casos, con el programa de desarro-

Cuadro 12

## EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE DERIVADOS SELECCIONADOS

<i>Derivados</i>	<i>UM</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Azúcar refino	Mt	656,6	337,8	199,8	174,3	205,9	267,6	279,2	249,1	171,8	ND
Mieles finales	Mt	2 841,7	2 283,6	1 441,2	1 086,6	1 217,3	1 092,9	1 100,1	959,8	1 121,0	834,7
Tableros de bagazo	M3	75 354,3	6 702,2	4 995,9	10 670,4	11 450,2	17 669,8	18 986,3	11 562,3	6 650,1	6 983,9
Levadura torula	Mt	79,1	63,9	33,6	12,0	9,1	17,4	19,5	15,6	8,3	8,3
Pulpa de papel de bagazo	Mt	34,2	8,2	7,9	8,2	4,6	4,3	2,8	1,0	1,5	0,8
Alcohol natural clase "A" 96	Mhl	446,6	291,5	176,1	252,8	311,6	327,0	332,9	313,7	288,9	318,7
Alcohol A 100	Mhl	685,8	1 314,5	907,7	983,3	1 047,6	797,7	867,5	1 018,5	709,6	711,0

Fuentes: ONE (1998), p.175-181; ONE (2000), p.162-165; ONE (2005).

llo de la industria farmacéutica y la biotecnología. Asimismo, se pretendió lograr el máximo aprovechamiento en una veintena de tecnologías desarrolladas por especialistas cubanos.<sup>30</sup>

En consecuencia, creció la producción de algunos nuevos subproductos (lo que parecía imposible antes de la crisis), como los abonos orgánicos, los plaguicidas biológicos, la ferridextrana, el sorbitol, diferentes tipos de alcoholes, entre otros.

Sin embargo, la drástica disminución de los suministros de combustible, entre 1990 y 1993,<sup>31</sup> y la caída de la producción azucarera, provocaron un descenso importante en la producción de alcoholes, levadura, materiales de embalaje, papel, pulpas absorbentes y bagacillo predigerido (Cuadro 12).

Los avances que se pretendió lograr en la producción de derivados, presentaban como denominador común un elevado grado de selectividad, pues el propósito era impulsar la producción de subproductos que dispusieran de demanda efectiva, fueran capaces de ampliar la oferta exportable y pudieran incrementar la captación de ingresos en divisas. También se previó incrementar la producción de aquéllos con destino a la alimentación animal.

Las proyecciones incluían aumentos sustanciales en las producciones de alcohol, tableros de bagazo, ron, sorbitol, setas comestibles, melaza y dextrana. Para materializar estas proyecciones, se contempló un amplio programa inversionista, el cual, sin embargo, no pudo ser ejecutado en los montos previstos. Un elemento novedoso fue incorporar la activa participación de inversionistas foráneos.<sup>32</sup>

Los crecimientos previstos se sustentaban en el análisis profundo del comportamiento de la demanda de estos productos, tanto en los mercados internacionales, como en el doméstico. Igualmente, se consideró que las

capacidades existentes para la producción de estos subproductos se estaban aprovechando, como promedio, a un nivel inferior al 50%. En el Cuadro 13, se puede apreciar las proyecciones de ingresos previstas para el año 2002 en algunos de estos rubros.

La obtención de estos resultados suponía recuperar y, en algunos casos, superar los niveles productivos existentes a finales del decenio de los años ochenta que, como se indicó, fueron los mayores alcanzados por la industria de derivados. En rigor, los ingresos obtenidos distan mucho de las previsiones. Por ejemplo, en 2001, la comercialización de los subproductos de la caña aportó ingresos por 57,9 millones de dólares y no alcanzó los 50 millones en 2002.

Cuadro 13

## ESTIMACIÓN DE MERCADO HASTA EL AÑO 2002

<i>Principales producciones</i>	<i>Ingresos (miles de USD)</i>
Alcohol (100)	32 795.0
Bebidas	10 615.0
Levadura Torula	5 400.0
Dextrana	850.0
Tablero de bagazo	12 130.0
Papel y celulosa	6 000.0
Sorbitol	4 000.0
Furfurílico	3 000.0
Otros	25 210.0
Total	100 000.0

Fuente: MINAZ (1999). *Proyecciones estratégicas*. La Habana, diciembre.

Cuadro 14

## PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DE LAS PLANTAS DE DERIVADOS HASTA EL AÑO 2002

<i>Plantas</i>	<i>Funcionando</i>	<i>Nuevas</i>	<i>Total</i>
Total	67	22	89

Fuente: MINAZ (1999). *Proyecciones estratégicas*. La Habana, diciembre.

En general, las metas, hasta el año 2002, incluían la modernización y ampliación de la planta industrial destinada a la producción de derivados, la cual comprendía más de 60 instalaciones. Además, la construcción de 22 nuevas plantas, lo cual no se pudo materializar.

Un análisis detallado de las proyecciones para los diferentes subproductos arrojaba lo siguiente:

- *Alcohol*. Incrementar las producciones de alcoholes finos y extrafinos, para los cuales existen posibilidades de mercado en la Unión Europea, e identificar socios extranjeros que posibiliten la modernización de las plantas existentes.<sup>33</sup> La consecución de estos propósitos debe descansar en un aprovechamiento de entre 85 y 90% de la capacidad instalada.
- *Rones*. Elevar la calidad de los rones que se comercializan en el mercado interno en divisas, con la finalidad de lograr una mejor segmentación de mercado. De igual forma, trabajar en la introducción de las marcas de aguardiente del MINAZ en el mercado internacional.
- *Tableros*. Incrementar la competitividad y los niveles de producción hasta 80 millones de metros cúbicos, con el propósito de aumentar las exportaciones y las ventas en fronteras.
- *Sorbitol*. Lograr la recuperación de la producción con la finalidad de colocar en el mercado volúmenes que permitan un aprovechamiento de 70% de la capacidad instalada.
- *Setas comestibles*. Elevar la producción de setas comestibles en seis veces, en comparación con los niveles actuales y mediante la reducción de los costos en 40%.
- *Dextrana*. Recuperar la producción de dextrana intensificando la gestión en los mercados de exportación y en frontera, mediante la reducción de los costos por concepto de combustible y alcohol. Igualmente, debe estabilizarse la calidad de la producción y alcanzar un aprovechamiento de la capacidad instalada de 78%.

Como complemento, se pretendía lograr un mejor aprovechamiento de las tecnologías desarrolladas por especialistas cubanos en la industria de los subproductos de la caña e, incluso, en los casos en que sea posible, realizar su comercialización como paquetes tecnológicos.

Estas proyecciones de crecimiento enfrentaron, de partida, un grupo importante de restricciones objetivas, entre las que cabe mencionar:

- 1) el alto grado de obsolescencia y desgaste de una parte del equipamiento de la planta industrial de la industria de derivados;
- 2) la consolidación de algunos nichos de mercado previstos, exigirá un trabajo intenso de adecuación de la oferta nacional a las características de esos mercados;
- 3) en algunos casos concretos, los techos productivos a que se aspira serán de difícil materialización;
- 4) el aspecto energético mantiene un peso importante y su solución estaría condicionada a una transformación a fondo de los parámetros de consumo de combustible;
- 5) se requiere estabilidad en la producción cañera.

### III. A modo de resumen

El desarrollo del proceso de redimensionamiento de la industria azucarera se corresponde con la dinámica de cambio estructural que enfrentó la economía de la Isla durante los años noventa del pasado siglo. Sin embargo, la celeridad de esta transformación modifica radicalmente el papel de este sector en la economía cubana. A esto se añade que la materialización del propósito de lograr una industria diferente requerirá no sólo tiempo, sino también un mejoramiento de las condiciones financieras del país, y la solución a fondo de los problemas acumulados en la agroindustria.

El redimensionamiento en marcha exige destinar mayores recursos a la modernización tecnológica de los ingenios que se mantienen funcionando, porque, de lo contrario, los efectos favorables de esta medida se agotarán a corto plazo. De hecho, esto se ha reflejado claramente en los intentos por lograr un salto en la producción de azúcar a raíz del alza reciente en los precios internacionales: si en 2005, la tonelada se cotizó, como promedio, en torno a los 180 dólares, en el primer trimestre de 2006 sobrepasó los 380 dólares.<sup>34</sup> Se prevé que esta tendencia se mantenga en los próximos meses, lo que implicará para Cuba una nueva reformulación de la estrategia de desarrollo para propiciar el fomento de una industria más flexible. Esta reformulación deberá mantener, como prioridad, la diversidad de la producción de azúcares y no perder lo alcanzado en la producción de azúcar de naturaleza orgánica.

De igual modo, es pertinente replantearse el papel que deberá desempeñar la producción de derivados. Será necesario ampliar el diapason de productos, pues la aplicación de un enfoque más estrecho al amparo de la reestructuración iniciada en 2002, probablemente haya con-

ducido a la pérdida (incluido el desmontaje) de capacidades modernizadas con posterioridad a 1997. Como consecuencia de aquellas decisiones, necesidades antes satisfechas con producción local, en la perspectiva deberán ser satisfechas mediante importaciones.

En general, se puede afirmar que existen condiciones internas e internacionales que ofrecen la posibilidad de reevaluar potencialidades futuras del sector azucarero.

## NOTAS

- 1 La industria azucarera era la única rama de la economía cubana que presentaba un elevado grado de integración interna en términos sectoriales y también con el resto de la economía.
- 2 Se refiere a la capacidad de generación de electricidad, de la producción de derivados de la caña de azúcar e, incluso, de la comercialización internacional de servicios.
- 3 Según estimados de 2005, los servicios profesionales aportaron cerca de 40% de los ingresos del país provenientes del exterior.
- 4 Véase, para mayor detalle: *Cuba: crecer desde el conocimiento*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2005.
- 5 Los aspectos que incidieron con mayor relevancia en estos resultados fueron la aprobación, en 1979, del Programa de colaboración a largo plazo del azúcar (PCELP) y el lugar concedido a la industria azucarera en la Estrategia de desarrollo hasta el año 2000.
- 6 En este contexto, se destaca la construcción de nuevas terminales para la exportación de azúcar a granel, la ampliación de la base mecánica de la industria azucarera y de la industria mecánica nacional, especialmente, la de construcción de maquinaria agrícola. MINAZ (1982), p. 119-127.
- 7 Se refiere tanto a la incorporación de tecnología al proceso industrial de la caña, como para la producción de derivados.
- 8 MINAZ (1989) y MINAZ (1991).
- 9 Marquetti (1995), p.7-8 y Marquetti (1997a).
- 10 Marquetti (1990), p.6-7, y Marquetti (1999), p.4-5.
- 11 La expresión concreta de esta situación fue la caída en barrena de los rendimientos agrícolas.
- 12 El deterioro de los indicadores abarca tanto los indicadores concretos, como la paralización recurrente de centrales azucareros por falta de caña para moler.
- 13 ONE (1998), p.172.
- 14 La desaparición del bloque socialista europeo provocó que Cuba pasara a depender de las fuentes de financiación a corto plazo y, por consiguiente, que se viera obligada a honrar tasas de interés hasta de un 21%. Marquetti (1997b), p.56-57.
- 15 El poder de compra del azúcar se redujo en una magnitud tal que con una tonelada de este producto sólo se puede adquirir en el mercado la mitad de una tonelada de petróleo, mientras que a principios de los años sesenta, la relación era de uno a siete.
- 16 Constituyó la forma de definir la crisis de principios de los noventa.
- 17 Las inversiones destinadas a la agroindustria fueron, como promedio, superiores a los 400 millones dólares en el decenio de los ochenta, mientras que en los noventa, fueron algo más de 100 millones.
- 18 Los ingresos aportados por la industria azucarera no eran exclusivamente por concepto de exportaciones, pues las producciones de este sector se empleaban como garantía de fuentes de crédito.
- 19 Antes de adoptar esta decisión, la participación del capital extranjero sólo se contemplaba en la industria refinadora, de apoyo y en los derivados.
- 20 Un total de nueve provincias recibieron recursos bajo esta modalidad.
- 21 *Business Tips* (1996).
- 22 Marquetti (2001), p.52.
- 23 Este aspecto requiere una transformación más profunda de las relaciones de producción en la agricultura cañera, así como lograr la separación de la actividad agrícola de la industrial e, incluso, cuando las condiciones lo posibiliten, eliminar gradualmente la estructura de complejos agroindustriales. Nova (2001).
- 24 Nova (2001).
- 25 Los problemas relacionados con las deficiencias tecnológicas son los que más inciden en la actividad de la industria, pero existe la paradoja de que los costos en divisas resultan sustentables debido al "régimen de doble circulación monetaria" existente en el país.
- 26 Esta medida implicó la desaparición de 45% de la capacidad productiva del sector azucarero.
- 27 El camino elegido para resolver transitoriamente esta situación es emplear la superación como una variante de "empleo".

- 28 Marquetti (2002).
- 29 Agencia de Información Nacional, 19-06-02.
- 30 Marquetti (2001b), p.32-34.
- 31 Los elevados niveles de consumo energético que presentó, históricamente, la producción de los derivados, constituyó el aspecto más sensible que enfrentó esta industria. En este sentido, el desarrollo de la crisis condujo a la paralización forzosa de un grupo de plantas.
- 32 Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (2002).
- 33 Durante el año 2000, se materializaron dos proyectos con inversionistas españoles.
- 34 Según evaluaciones de firmas internacionales, la persistencia del alza en los precios del azúcar responde a:
- 1) la reducción de los subsidios a la producción azucarera en los países integrantes de la Unión Europea;
  - 2) la caída de la producción en Cuba y otros productos;
  - 3) el incremento de los precios de los hidrocarburos, entre cuyas consecuencias ha estado el aumento de las producciones de alcohol para su empleo como combustible.

## Bibliografía

- Aguilar Trujillo, J. Alejandro (1996). "El mercado internacional azucarero." Documento del INIE, La Habana, noviembre.
- Almazán del Olmo, Oscar (2002). "La viabilidad del proyecto azucarero cubano." *Revista Bimestre Cubana*, Vol. XCII, julio-diciembre, 2002.
- Álvarez, José y Lázaro Peña Castellanos (1995). "Preliminary study of the sugar in Cuba and Florida. Within the context of the world sugar market." International Working Paper Series. University of Florida, March.
- Banco Central de Cuba (1998). *Informe económico 1997*. La Habana, BCC, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Informe económico 1999*. La Habana, BCC, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Informe económico 2000*, La Habana, BCC, mayo.
- Boti, Regino (1999). "Azúcar, turismo, población en el Caribe insular." *El Economista*, La Habana, junio.
- Castellanos, R (2001). "Evolución histórica de la distribución territorial de la producción azucarera. La Habana, Instituto de Planificación Física, noviembre.
- Fernández Font, Marcelo (1995). "Perspectivas del mercado mundial azucarero hasta el año 2000. Participación de Cuba." *Revista Bimestre Cubano*, Vol. LXXVIII, Época III, enero-junio.
- Figueras, Miguel Alejandro (1994). *Aspectos estructurales de la economía cubana*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- García García, F. Silvia (1987). "La agroindustria azucarera." En: *Serie de Estudios de Estructura Económica de Cuba*, Núm. 3, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, La Habana.
- Gálvez Tupier, Luis (1998). "La diversificación de la caña de azúcar en los umbrales del siglo XXI." *Revista Bimestre Cubana*, Núm. 9, Vol. LXXXIV, Época III, julio-diciembre, La Habana.
- Ministerio de la Industria Azucarera (1991). "Informe del MINAZ a la Asamblea Nacional del Poder Popular." La Habana, MINAZ, 5 de julio.
- Marquetti Nodarse, Hiram (1990). "Cuba y la reestructuración del CAME." Documento del CEEC, La Habana, abril.
- \_\_\_\_\_ (1995). "Cuba. Desempeño del Sector Industrial, 1990-1995." Documento del CEEC, La Habana, julio.
- \_\_\_\_\_ (1997a). "El sector industrial en 1996." *Panorama latinoamericano*, La Habana, febrero y marzo.
- \_\_\_\_\_ (1997b). "Cuba. Deuda y déficit externo: principales restricciones del proceso de reanimación de la economía." *Economía y Desarrollo*, Núm.7, La Habana, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1999). "Cuba: proceso de reanimación productiva y industrial." En: *Balance de la economía cubana a fines de los años noventa*. La Habana, CEEC, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2001a). "Cuba: el papel de los mecanismos en divisas en el proceso de recuperación de la industria manufacturera." En [lasa.intertional.pil.edu/tracko2001/Eco.htm](http://lasa.intertional.pil.edu/tracko2001/Eco.htm).
- \_\_\_\_\_ (2001b). "Evaluación del sector externo de la economía cubana." En: Unter Mertins, Helmut Nuhn (Hrsg). *Kubas Weg aus der Krise*. Marburg, Alemania.
- \_\_\_\_\_ (2001b). "La coyuntura financiera de Cuba al culminar el 2002." Página Web del CEEC.
- Ministerio de la Industria Azucarera (1982). *Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular*. La Habana, MINAZ.
- Ministerio de la Industria Azucarera (1989). *Informe de la gestión del ministerio*. La Habana, MINAZ.
- Ministerio de la Industria Azucarera (1990). *Informe de la gestión del ministerio*. La Habana, MINAZ.
- Ministerio de la Industria Azucarera (1991). *Informe de la gestión del ministerio*. La Habana, MINAZ.
- Ministerio de la Inversión Extranjera (2003). "Resumen del balance anual." *Granma*, 23 de enero.
- Nova González, Armando (2001). "UBPC, mercado agropecuario y propiedad." Documento del CEEC, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1997). *Cuba en cifras, 1990-1996*. La Habana, ONE, octubre.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1998). *Anuario estadístico de Cuba, 1990-1996*. La Habana, ONE, abril.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2002). *Anuario estadístico de Cuba, 2001*. La Habana, ONE, agosto.
- Rodríguez García, José Luis (1998). "Informe sobre los resultados económicos de 1998 y el plan económico y social para 1999." *Granma*, La Habana, 23 de diciembre.



# 19 LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN EN ECONOMÍAS SOCIALES INSERTADAS EN LA ECONOMÍA POPULAR

## Fundación Mundukide

Pertenece a Mondragón Corporación Cooperativa (MCC), País Vasco.

### Herramientas de gestión

Las herramientas de gestión recogidas en este trabajo, han sido diseñadas pensando en cooperativas o iniciativas económico-sociales insertadas en la economía popular. Es decir, se trata de pequeñas cooperativas construidas sobre el principio de solidaridad y que surgen para cubrir ciertas necesidades que la comunidad o un grupo de personas no tiene satisfechas.

Las herramientas han sido clasificadas teniendo en cuenta las fases de un proyecto de intercooperación y las necesidades de conocimiento que van surgiendo en cada una:

- Fase I: puesta en marcha del equipo promotor.
- Fase II: inicio de la actividad empresarial.
- Fase III: la empresa en marcha.

Es importante esclarecer que las herramientas que se presenta a continuación son un resumen de las herramientas desarrolladas. Por tanto, hay que tener en cuenta que:

- Se irán desarrollando nuevas herramientas a medida que surjan demandas para ello.
- Las herramientas existentes se deberán adaptar a las necesidades de cada proyecto.

### Introducción

El primer paso para poner en marcha cualquier iniciativa es la creación del grupo promotor y la socialización de la idea que se pretende trabajar.

El grupo promotor está formado por las personas que liderarán el proceso de creación de la empresa cooperativa. Gente emprendedora, con ideas propias e ini-

ciativas para ponerlas en marcha. Las características de una persona emprendedora son:

- Cualidades psicológicas: confianza en sí mismo, valor para asumir riesgos, serenidad, ilusión por el proyecto, compromiso con la comunidad, capacidad de liderazgo, creatividad, espíritu innovador.
- Cualidades intelectivas: capacidad de organizar y coordinar personas, recursos económicos y materiales; capacidad de dirigir equipos de personas, capacidad de motivar, capacidad de adoptar decisiones, capacidad de analizar la realidad y sus necesidades, capacidad de innovar de forma constante, capacidad para elegir a sus colaboradores.

Difícilmente se puede encontrar una persona que reúna todas estas características. Las personas que forman el equipo promotor deben ser complementarias entre sí (cada uno tendrá algunas de las características recogidas en la lista) y hay que tener claro lo que cada miembro aporta al equipo.

Pero el éxito del proyecto no depende sólo del grupo promotor. Depende, en gran medida, de su entorno. Una condición fundamental de una verdadera dinámica de desarrollo local es la capacidad del grupo de apropiarse o hacerse cargo, en la medida de lo posible, de las causas de los problemas que quiere solucionar. El grupo tiene la responsabilidad, desde el inicio, de determinar su problemática, priorizar y presentar propuestas para resolverla.

De nada sirve tener un grupo promotor excelente, si la comunidad no comparte el mismo objetivo y vive el proceso como algo ajeno o impuesto desde fuera. Es

vital que todos sean conscientes de que la cooperativa no es un proyecto de un grupo reducido, ni de una ONG u otro organismo exterior. Para que esto no ocurra, el grupo promotor debe invertir gran energía en transmitir el proyecto. Sólo cuando la gente lo sienta como algo propio, estará dispuesta a sacrificarse, luchar, trabajar para sacarlo adelante. Por tanto, esta labor, aunque requiera mucho tiempo, es realmente importante.

Otro de los condicionantes importantes para el éxito de la actividad emprendida es la formación del grupo. He aquí el resumen de las herramientas que Mundukide utiliza para tal propósito:

### **Fase I. Puesta en marcha del equipo promotor**

En esta fase, se recoge las herramientas necesarias para introducir al grupo promotor en el mundo de las cooperativas y de la gestión. Entendemos que esta fase comienza junto con la creación del grupo promotor (en caso de que no exista con anterioridad) con el que se va a trabajar.

#### **1. Experiencia cooperativa de Mondragón**

Es importante que el grupo promotor tenga referentes de éxito y con amplia experiencia, como es el caso de la experiencia cooperativa de Mondragón.

Conviene que los promotores conozcan el desarrollo de esta experiencia, desde su inicio hasta la actualidad, y comprueben que en el punto de partida de ambas experiencias hay muchas más características en común de lo que parece. Hay que demostrar, a través de la experiencia cooperativa de Mondragón, que se puede desarrollar una comunidad o una región, aunque existan muchas dificultades, y que en este proceso, la empresa cooperativa es un instrumento fundamental de transformación social.

También, deben reflexionar sobre algunas de las claves que han facilitado el éxito de la experiencia cooperativa de Mondragón:

- Capitalización de la empresa: pensar siempre en el futuro y no relajarse ante un éxito que puede ser pasajero.
- No invertir tiempo buscando lo que ya está inventado (no reinventar lo inventado).
- Apostar por la innovación, la investigación y el desarrollo.
- Agruparse y fomentar la intercooperación (recolocación de socios, distribución de beneficios, etc.).
- Visión a largo plazo.
- Gran compromiso con la cooperativa.

- Gran compromiso con el desarrollo de la comunidad.
- Gran capacidad de trabajo y de sacrificio.
- Apostar por la formación continua de todos los socios.

El grupo promotor debe ser el promotor del cambio; el éxito o el fracaso dependen, en gran medida, de ellos mismos. La superación de sus problemas y el desarrollo de su comunidad serán frutos del trabajo de todos sus miembros, sin que ello implique eximir de responsabilidades a los poderes públicos.

#### **2. Principios y valores cooperativos**

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define que las cooperativas se basan en *valores* de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, libertad, solidaridad y equidad.

Los principios están basados en estos valores y son las reglas que sirven para regular el funcionamiento de las cooperativas. Los principios definidos por la ACI son:

- Adhesión libre y voluntaria.
- Gestión democrática por parte de los socios.
- Participación económica de los socios.
- Autonomía e independencia.
- Educación, formación e información.
- Cooperación entre cooperativas.
- Interés por la comunidad.

Los principios de la experiencia cooperativa de Mondragón están enmarcados dentro de los principios de la ACI y son los siguientes:

- *Libre adhesión*. La experiencia cooperativa de Mondragón se declara abierta a todos los hombres y mujeres, independientemente de la religión, raza, sexo, política o procedencia. Este principio está limitado por el número de empleos que existen. No se puede tener un número elevado de socios, si no existe trabajo para éstos.
- *Organización democrática*. Todos los socios tienen los mismos derechos y obligaciones, lo que convierte a la cooperativa en una organización democrática.
  - Asamblea general: compuesta por todos los socios (1 socio = 1 voto).
  - Los representantes de los órganos de gobierno sON electos en asamblea general.
- *Soberanía del trabajo*. El trabajo es el principal factor transformador de la naturaleza, de la sociedad y del propio ser humano.

- El trabajo tiene plena soberanía en la organización de la empresa cooperativa.
- Los excedentes destinados a los socios se distribuyen en proporción al trabajo aportado a la cooperativa.
- Existe una firme voluntad de crear empleo.
- *Carácter instrumental y subordinado del capital.* El capital es necesario para el desarrollo empresarial, pero siempre subordinado al trabajo. El capital debe tener una remuneración justa y limitada.
- *Participación en la gestión.* La cooperativa debe ser una organización democrática en sus dos vertientes: económica y social. Para eso, hay que desarrollar mecanismos y vías de participación e información adecuadas, hacer consultas a los socios, siempre que sea necesario; aplicar planes de formación social y profesional de los socios y fomentar la promoción interna.
- *Solidaridad retributiva.* La retribución debe ser suficiente, solidaria internamente (existencia de un intervalo solidario de retribuciones al trabajo) y solidaria externamente (equivalente a los asalariados de otras empresas del entorno).
- *Intercooperación.* Hay que fomentar la intercooperación entre cooperativas individuales, entre agrupaciones, entre la experiencia cooperativa de Mondragón y otras organizaciones cooperativas vascas y con otros movimientos del resto del mundo.
- *Transformación social.* Las cooperativas protagonistas de la experiencia cooperativa de Mondragón desean contribuir a la transformación social junto con otros pueblos, en la búsqueda de una sociedad más libre, justa y solidaria. Para ello, entre otras medidas,

las cooperativas deben invertir parte de sus excedentes netos en fondos sociales.

- *Carácter universal.* Solidaridad con todos los que trabajan por la democracia económica en el ámbito de la economía social, y asumir objetivos de paz, justicia y desarrollo.
- *Educación.* Para promover la implantación de los principios, es fundamental dedicar suficientes recursos humanos y económicos a la educación, tanto cooperativa como profesional.

### 3. ¿Qué es una empresa? ¿Qué es una cooperativa?

La empresa transforma los factores productivos (personas, capital y trabajo) en productos o servicios para venderlos en el mercado y satisfacer así las necesidades de sus clientes. Existen varios tipos de empresa, cada una con sus características, objetivos, ventajas y desventajas particulares. Las podemos agrupar en:

- *Empresa privada o capitalista:* busca el máximo beneficio posible del dinero invertido, mediante la realización de una actividad determinada. Los dueños son los accionistas que aportan el dinero y el grado de poder de decisión depende del capital aportado.
- *Empresa pública (del Estado):* busca satisfacer las necesidades de la sociedad. El Estado es el propietario y es quien decide qué, cuánto, cuándo y cómo se debe producir y vender.
- *Empresa asociativa o cooperativa:* busca un beneficio más integral y enfocado al bienestar de la comunidad. El capital es un instrumento de trabajo subordinado a los intereses del colectivo de socios.

DIVERSOS TIPOS DE EMPRESAS			
	<i>Empresa capitalista</i>	<i>Empresa pública</i>	<i>Empresa cooperativa</i>
<i>Objetivos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar capital</li> <li>• Maximizar beneficio del dinero invertido</li> <li>• Repartir beneficios entre accionistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar capital</li> <li>• Cubrir las necesidades de la sociedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar capital</li> <li>• Distribución equitativa de la riqueza entre socios</li> <li>• Crear infraestructuras duraderas capaces de garantizar desarrollo comunitario</li> </ul>
<i>Propiedad de la empresa</i>	Socios accionistas	Estado	Socios trabajadores
<i>Poder de decisión</i>	Según capital colocado en la empresa	Estado decide todo, los trabajadores tienen poco poder de decisión	1 socio = 1 voto
<i>Interés por la comunidad</i>	Diferente según el caso	Importante	Reinversión de parte de los beneficios en proyectos de desarrollo comunitario

Al escoger el tipo de empresa que se va a formar, se debe hacer un profundo análisis de las opciones existentes. Cada modelo y cada forma jurídica tienen sus ventajas y desventajas, y exigen un nivel de compromiso diferente.

La *empresa cooperativa* es una asociación autónoma de personas, quienes se han unido, de forma voluntaria, para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa en la que la propiedad es colectiva y el poder es ejercido democráticamente.

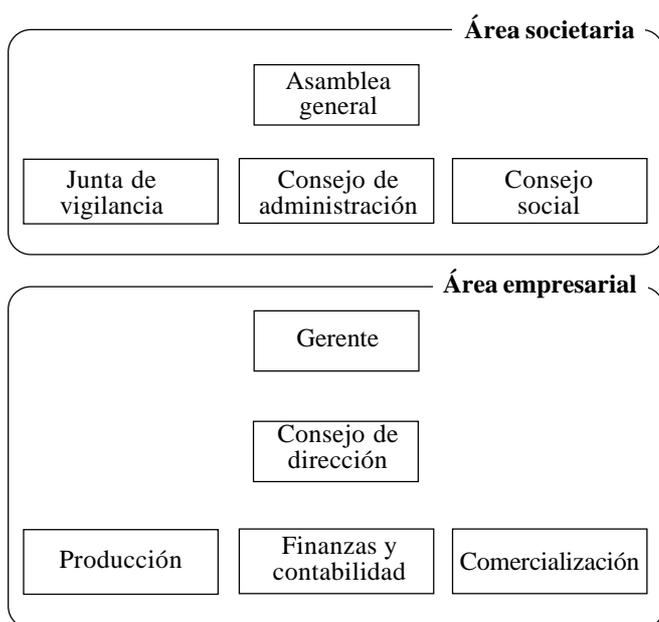
La cooperativa tiene dos dimensiones:

- **Económica:** aunque la cooperativa es una empresa diferente de las empresas capitalistas, no se debe olvidar que también se rige por las leyes del mercado y se encuentra en competencia con las otras empresas que trabajan en el mismo sector.
- **Social:** debe dar respuesta a cuestiones sociales. Para ello, la cooperativa destina parte de sus excedentes netos a diversos fondos de promoción social.

Siempre hay que tener presente las dos vertientes, pues son igualmente importantes y, por tanto, mantener el equilibrio entre la eficacia económica y la justicia social. En su búsqueda permanente del bienestar comunitario y la dignidad de la persona, la empresa cooperativa debe ser rentable, ya que sin beneficio económico, no hay bienestar social.

#### 4. Organigrama: estructura y funciones

El organigrama básico de una cooperativa es el siguiente:



#### 4.1. Asamblea general

La *Asamblea general* es el órgano de máxima autoridad dentro de la cooperativa. Es un órgano democrático formado por todos los socios (1 socio = 1 voto). Las decisiones adoptadas en la Asamblea general deben ser respetadas por todos obligatoriamente. En la Asamblea general se discute y decide las cuestiones más importantes de la cooperativa. Sus funciones son:

- Aprobar los objetivos y políticas generales de la cooperativa.
- Aprobar (o no) la gestión empresarial, los resultados y el balance del último ejercicio.
- Aprobar (o no) los planes de actuación futuros: plan estratégico más plan de gestión.
- Elegir a los miembros del Consejo de administración y la Junta de vigilancia.
- Decidir los cambios en los estatutos o reglamentos internos.
- Acordar temas económicos más importantes: valor de las aportaciones iniciales, distribución de excedentes, etc.
- Acordar otras cuestiones importantes: nuevos negocios, inversiones extraordinarias, asociación con otras empresas u otras organizaciones, etc.

En resumen, la Asamblea general debe adoptar decisiones sobre ciertos asuntos importantes que afecten o involucren los intereses de la organización. Como mínimo, se hará una asamblea ordinaria por año, celebrada en el primer semestre tras el cierre del ejercicio contable.

Los *socios* son la base de la cooperativa. Tienen el control de la cooperativa mediante la Asamblea general. Como dueños de la cooperativa, tienen sus deberes y derechos.

#### Deberes:

- Participar de forma activa en las reuniones, asambleas o actividades a las que es convocado.
- Aceptar los cargos para los que sea elegido y ejercerlos manteniendo una actitud honesta y responsable.
- Votar por las personas más idóneas para los cargos vacantes, y evitar favoritismos o compromisos de amistad.
- Realizar su trabajo personal con la máxima diligencia profesional.
- Conocer los estatutos, reglamentos, leyes e información general de la cooperativa con el fin de comprender mejor su funcionamiento y cumplirlos.

- Asumir las condiciones económicas que supone ser socio de la cooperativa: aportación inicial al capital social al ingresar en la cooperativa, asumir parte de las pérdidas correspondientes.
- Mantener en secreto los datos y actividades de la cooperativa.
- No colaborar ni realizar actividades que puedan perjudicar a la cooperativa.

#### *Derechos:*

- Desarrollar su trabajo en la cooperativa (en el caso de cooperativas de trabajo asociado) y recibir la remuneración que le corresponda.
- Asistir a reuniones, asambleas u otras actividades y participar en ellas con voz y voto.
- Recibir la información necesaria sobre la marcha de la cooperativa.
- Elegir y ser elegido para los cargos de los órganos de la cooperativa.
- Disfrutar de sus derechos económicos: retornos, reembolso de su aportación, etc.
- Solicitar la celebración de una asamblea extraordinaria (con apoyo de 20% de los asociados)
- Salir de la cooperativa, cumpliendo los requisitos establecidos en los estatutos.

Los socios, como propietarios, tienen un gran poder de decisión, gracias al derecho al voto, y conviene que siempre estén bien informados para que puedan adoptar las decisiones más adecuadas. Los socios tienen la gran responsabilidad de escoger los miembros más adecuados para el Consejo de administración. Serán los miembros del Consejo los que se encargarán de la gestión económica, social y estratégica diaria de la cooperativa, delegando una parte importante en el gerente y en el Consejo de dirección. Los socios debatirán y adoptarán decisiones únicamente de algunos asuntos de la cooperativa.

#### *4.2. Consejo de administración*

Los socios son dueños de la cooperativa, pero no es posible que todos se encarguen directamente de su administración. La Asamblea general delega ese trabajo en el Consejo de administración, que está formado por entre 3 y 12 miembros. Sus principales funciones son:

##### *Sociales:*

- Tratar las cuestiones relacionadas con los derechos y obligaciones de los socios.

- Nombrar, cesar o suspender al gerente, en caso necesario.
- Acordar la admisión y baja de los socios.
- Aprobar el organigrama de la empresa.
- Aplicar el régimen laboral y disciplinario.
- Velar por la formación e información de sus miembros.

##### *Económicas:*

- Aprobar planes estratégicos, planes de gestión y presupuestos anuales, presentados por el Consejo de dirección.
- Realizar un seguimiento mensual del plan de gestión de la cooperativa.
- Al final del ejercicio, presentar la memoria, cuentas y balance.
- Proponer a la Asamblea general la distribución de los resultados.

##### *Legislativas e institucionales:*

- Representar a la cooperativa en cualquier tipo de acto.
- Preparar, organizar, convocar y dirigir la Asamblea general.
- Ejecutar los acuerdos que se adopten en la Asamblea.
- Otorgar poderes.
- Hacer de nexo de unión entre el Consejo de dirección y el Consejo social.

Una vez escogidas las personas que formarán el Consejo de administración, hay que distribuir las responsabilidades: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y suplentes.

Nadie recibirá una remuneración extra por el trabajo realizado en el Consejo de administración. De todas formas, la empresa debe costear los gastos generados por su trabajo y, también, las horas que dedique, si este trabajo le imposibilita cumplir con la actividad que normalmente le da sustento.

#### *4.3. Junta de vigilancia*

El buen funcionamiento de este órgano da confianza al socio, porque garantiza que otros están cumpliendo con su responsabilidad y función de forma honesta. La Junta de vigilancia está compuesta por entre 3 y 5 socios. Sus funciones son:

- Revisar que las cuentas presentadas a los socios reflejen la situación económica real de la cooperativa.
- Vigilar el cumplimiento de los objetivos y reglamentos (estatutos) de la cooperativa.

- Informar al Consejo de administración o Asamblea general las anomalías detectadas.

#### 4.4. Consejo social

Actúa en representación de los socios en las instancias internas de la cooperativa y el número de miembros debe ser proporcional al número de socios. Es un órgano opcional, recomendable en las cooperativas medianas o grandes. Sus funciones son:

- Asesorar en asuntos relativos a políticas de personal, relaciones laborales, etc.
- Informar en dos direcciones:
  - Hacia los socios.
  - Hacia los órganos de gobierno y dirección.
- Negociar las materias susceptibles de generar conflictos.
- Controlar el cumplimiento de políticas y medidas en el ámbito de las relaciones laborales, sistemas de participación e información.

El Consejo social es, en realidad, un órgano consultivo. Se le consulta todo lo que tiene relación con las políticas laborales, las condiciones de trabajo, etc., pero no tiene poder de decisión.

#### 4.5. Gerente

Es la persona con mayor autoridad en el Consejo de dirección. Sus principales funciones son:

- Proponer y presidir el Consejo de dirección.
- Confeccionar, junto al Consejo de dirección, el plan estratégico y el plan de gestión anual, y los mecanismos de control de ambos.
- Coordinar los diferentes departamentos y supervisar su trabajo en el día a día.
- Emitir un informe (cada 2 ó 3 meses) sobre la situación de la empresa.
- Emitir un informe anual sobre el cumplimiento del plan de gestión, balance y cuenta de resultados de la empresa.
- Proveer al Consejo de administración toda la información necesaria para que pueda adoptar las decisiones más adecuadas.
- Asistir a las reuniones del Consejo de administración, con voz, pero sin voto.

#### 4.6. Consejo de dirección

El Consejo de dirección es el órgano de coordinación del equipo directivo. Está compuesto por el gerente, los responsables de las funciones básicas de la acti-

vidad empresarial y el presidente del Consejo de administración (con voz, pero sin voto). Sus funciones son:

- Coordinar el funcionamiento de los departamentos de la cooperativa.
- Prever, planificar y organizar la actividad de la empresa.
- Asesorar al gerente para que éste dirija la empresa de forma exitosa.

### 5. Marco legal del país

A medida que se avanza en la creación de una empresa cooperativa, es necesario hacer un análisis del marco legal del país donde se va a desarrollar la actividad. Los aspectos principales que se debe considerar son:

- *Proceso legal para constituir una empresa cooperativa*: certificación negativa, escritura pública de constitución, solicitud del NIF, etc.
- *Formas jurídicas* existentes y legislación concreta de la forma jurídica escogida.
- *Leyes o normas relacionadas con la actividad de la cooperativa*: licencias de actividad, registro de marcas, patentes, etc.
- *Leyes relacionadas con el régimen laboral*: legalización de contratos, seguridad social, impuesto sobre el rendimiento de las personas físicas, etc.
- *Leyes relacionadas con el régimen económico*: impuesto sobre beneficios, legalización de libros contables, etc.

### 6. Documentos sociales: estatutos y reglamento interno

Los estatutos y el reglamento interno son la ley de la cooperativa. Todos deben conocerla y cumplirla. El respeto de las normas es una garantía de que se respetan los derechos de todos los socios y de que todos ellos cumplan con sus obligaciones.

#### 6.1. Estatutos

La ley exige que cada cooperativa tenga sus estatutos. Los estatutos son las normas que regulan la cooperativa y todos los socios deben respetarlas. La ley de cada país regulará el contenido mínimo de los estatutos. En general, estos son los aspectos que deben recoger:

- *Información general*: nombre y tipo de empresa, domicilio social, objetivo de la empresa, duración, ámbito territorial, etc.
- *Información sobre socios*: requisitos para ser socio, tipos de socios, admisión y bajas de socios, derechos y obligaciones de los socios, régimen disciplinario, etc.

- *Régimen económico de la cooperativa*: capital social mínimo, aportaciones de los socios, intereses a pagar a las aportaciones, reembolso de las aportaciones, distribución de excedentes, fondos obligatorios a crear, etc.
- *Organización de la cooperativa*: organigrama, responsabilidades de cada órgano, funcionamiento de los diferentes órganos de decisión, convocatoria de la Asamblea general, etc.
- *Documentación social y contabilidad*.
- *Disolución y liquidación de la cooperativa*.

### 6.2. Reglamento interno

La legislación de algunos países exige que las cooperativas complementen sus estatutos con un reglamento interno. En los países en los que no se exige, los socios pueden decidir si conviene o no elaborar este tipo de reglamento, que sirve para:

- Detallar algunos aspectos sobre la aplicación de los *estatus sociales*.
- Definir el *régimen laboral*: tiempo de trabajo, clasificación personal, horas de trabajo y periodos de fiesta.
- Determinar el *régimen disciplinario*.

## 7. Constitución de una empresa cooperativa

Los pasos a seguir para constituir una empresa cooperativa, oficialmente, son:

### 7.1. Preasambleas

Podemos considerar como tales la/s reunión/es que se celebren para preparar a los candidatos y nombrar al consejo de administración provisional. Será este grupo el encargado de discutir, preparar y redactar los primeros estatutos, ir completando el listado de socios, informar de los pasos que se van dando, etc.

### 7.2. Asamblea constituyente

En este encuentro, se deben reunir todos los asociados promotores para aprobar los documentos fundacionales (estatutos y reglamento interno), el resto de acuerdos necesarios para constituir la cooperativa y hacer las contribuciones económicas iniciales para crear el fondo inicial de la empresa.

### 7.3. Registro de la cooperativa

La cooperativa quedará oficialmente constituida a partir de su inscripción en el Registro de cooperativas, mediante escritura pública. Hasta ese momento, será una cooperativa “en constitución”.

## 8. Régimen económico de la cooperativa

El régimen económico es una de las características que hacen a la cooperativa diferente del resto de las empresas. En estos apartados, hay que ver lo que establece la ley de cooperativas del país donde ésta está ubicada, ya que las normas suelen variar de un país a otro.

### 8.1. Capital social

El capital social es el instrumento que tiene la cooperativa para conseguir su objetivo social. El capital social está formado por las aportaciones (obligatorias y voluntarias) de los socios y es variable.

### 8.2. Aportaciones de los socios

Para ser socio es necesario hacer una aportación al capital. Esta aportación se puede hacer en dinero o en especies (bienes y derechos). Pueden ser:

- *Aportaciones obligatorias*: los estatutos deben definir la cuantía de la aportación obligatoria inicial para ser socio y la forma de pago. Esta cantidad se debe revisar y actualizar anualmente. Además de la aportación obligatoria inicial, la cooperativa puede establecer una cuota de ingreso. A diferencia de la aportación inicial, la cuota de ingreso no es reembolsable y sirve para fortalecer las finanzas de la cooperativa.
- *Aportaciones voluntarias*: aportaciones realizadas de forma voluntaria por los socios, cuando la Asamblea general acuerde que se pueden hacer. El Consejo rector debe aceptar la aportación realizada por el socio.

Cuando el socio abandone la cooperativa, si así lo desea, tiene derecho a retirar la totalidad del valor de su aportación al capital de la cooperativa. También puede mantener su dinero en la cooperativa y pasar a ser un socio inactivo. En caso de que su salida se deba a una baja no justificada o expulsión, el socio no tendrá derecho a recibir el 100% de su aportación.

### 8.3. Distribución de excedentes e imputación de pérdidas

El objetivo de la empresa cooperativa debe ser: crear riqueza, pero no siempre se conseguirá terminar el ejercicio con excedentes.

Los *excedentes netos*, una vez restada la cantidad necesaria para compensar las pérdidas de años anteriores, en caso de que las hubiera, se deben distribuir de la siguiente forma:

- Fondos sociales obligatorios:
  - Fondo de reserva obligatorio.
  - Fondo de obras sociales.
- La Asamblea general deberá definir el destino del resto:
  - Retornos.
  - Fondos de reserva voluntarios.

Se imputa las *pérdidas* a diferentes “fondos”, siguiendo las indicaciones de los estatutos:

- Fondo de reserva voluntaria (si la hay).
- Fondo de reserva obligatoria.
- Extornos.

### 9. Tipos de socios

Los socios pueden ser tanto personas físicas (hombres y mujeres) como jurídicas (otra cooperativa, una asociación, una sociedad anónima, etc.). En una cooperativa, se puede encontrar diferentes tipos de socios:

- *Aspirantes a socios trabajadores*: deben superar un período de prueba en el que ambas partes (la cooperativa y el futuro socio) se conocerán.
- *Socios trabajadores o transformadores*: son los socios de las cooperativas de trabajo asociado. Son dueños y trabajadores al mismo tiempo.
- *Socios productores*: son los socios que venden su producción en cooperativas de producción agrícola o ganadera.
- *Socios colaboradores*: no trabajan en la cooperativa, pero colaboran en el logro de su objetivo social.

Los estatutos deben recoger la existencia, los derechos y las obligaciones de los tipos de socios mencionados. Además, se fijará el límite para cada tipo de socios, en proporción con su cantidad total.

### 10. Incorporación de los socios

Las personas son el alma de la cooperativa, lo que marca la diferencia respecto a la competencia. Es importante conocer las características de cada puesto y de cada persona en pro de una adecuación óptima entre ambos. Para facilitar este proceso la cooperativa debe realizar:

- Descripciones de los *puestos de trabajo*:
  - Funciones y tareas que debe realizar la persona que trabaja en ese lugar.
  - Capacidades y conocimientos necesarios.
  - Preparación y experiencia previa necesarias.
  - Condiciones de trabajo: horarios, salario, etc.

- Descripciones de las *características de los socios*: conocer las competencias de cada uno. No se debe considerar sólo las capacidades o conocimientos actuales, sino también sus potencialidades.

### 11. Demanda de adhesión y contratos

Los estatutos pueden establecer un *período de prueba* como requisito para ser admitido como socio. Si lo supera y cumple los requisitos necesarios, el trabajador pasará a ser socio trabajador y firma un contrato de sociedad, previa realización de la *demanda de adhesión* por escrito. El contrato de sociedad regula las relaciones entre el socio y la cooperativa.

El aspirante a socio trabajará, durante este período de tiempo transitorio, en calidad de asalariado.

### Fase II: inicio de la actividad empresarial

Mientras se forma el grupo promotor, es necesario comenzar a analizar, en detalle, la iniciativa que se quiere poner en marcha. Estos análisis iniciales servirán para ver si la idea es viable y para hacer una planificación de su implementación. Además, será necesario utilizar herramientas que permitan organizar las funciones (ventas, compras, personal, etc.) que va a asumir cada persona o departamento.

#### 1. Plan de viabilidad

El plan de viabilidad es un instrumento que nos permite analizar la rentabilidad de la idea de negocio a mediano plazo. Los pasos a seguir para hacer un plan de viabilidad son los siguientes:

##### 1.1. Elección de la idea y definición del negocio

El objetivo de la empresa debe responder a las demandas del mercado. El análisis debe partir de los deseos de los consumidores o potenciales consumidores, no de lo que se hace (o hacía) o de lo que ya se sabe hacer en la cooperativa o comunidad.

Hay muchas formas de buscar pistas para identificar qué es lo que el mercado necesita. Por ejemplo:

- Costumbres de consumo y de producción de la zona.
- Reglas establecidas por la tradición y la religión.
- Personas y empresas con las que uno se relaciona.
- Cambios en el entorno: éxitos/fracasos inesperados, acontecimientos inesperados, cambios en el mercado, etc.
- Quejas de la gente sobre productos ya existentes.
- Sectores que están siendo impulsados desde la administración u otros organismos, etc.

Si aparecen varias ideas, que en un principio parecen factibles, es necesario escoger una. Después de elegir la actividad más prometedora, se debe hacer un resumen de ella (a grandes rasgos):

- Cómo nació la idea.
- Objetivos que se quiere satisfacer.
- Características del producto.
- Mercado al que está dirigido.

### 1.2. Estudio de mercado

Sirve para evaluar si hay o no un mercado para el producto o servicio que se quiere ofrecer.

- **Demanda:** se trata de saber lo que los clientes quieren o necesitan para poder ofrecérselo. Hay que tener en cuenta quién va a consumir el producto y tratar de conseguir la máxima información posible sobre ellos. Una vez recogida toda la información, se debe segmentar el mercado: dividir los clientes potenciales en grupos con características homogéneas y comportamiento similar respecto al producto.
- **Oferta:** se trata de hacer un análisis de la competencia. Los competidores son las empresas que tratan de satisfacer la misma necesidad a los mismos clientes.
- **Proveedores:** son las personas, asociaciones, empresas, etc. que proveen a la cooperativa los productos o servicios necesarios para realizar su actividad.
- **Barreras de entrada:** obstáculos que dificultan la entrada en el mercado de un sector.
- **Productos sustitutivos:** productos de la competencia que satisfacen la misma necesidad.
- **Entorno del mercado:** además de los cinco aspectos mencionados, es necesario considerar otros que también afectarán el éxito o fracaso de la idea seleccionada: entorno político-legal, contexto económico, entorno sociocultural, entorno demográfico, entorno tecnológico, situación medioambiental, etc.

Una vez recogida la información suficiente en torno al mercado, es importante reflexionar sobre la posición que puede ocupar la empresa en él. Para eso, es recomendable realizar un Análisis FODA (*Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas*):

*Fortalezas.* Aspectos internos de la empresa favorables respecto a la competencia

*Debilidades.* Aspectos internos de la empresa desfavorables respecto a la competencia

*Oportunidades.* Aspectos externos de la empresa

*Amenazas.* Aspectos externos a la empresa

### • *Análisis del entorno (ambiente externo):*

- Elementos del entorno más amplio: situación política, económica, social, tecnológica, de la región o del país, tendencias demográficas, etc.
- Elementos del entorno más cercano: competidores, clientes, proveedores, barreras de entrada al sector, productos sustitutivos, etc.

Del análisis de estos elementos, se podrá definir las oportunidades de, y las amenazas a la empresa cooperativa.

- **Análisis interno:** estructura organizativa, recursos humanos, productos y servicios ofrecidos, infraestructuras, situación económica y financiera, entre otras, de la propia cooperativa.

Del análisis de estos elementos se podrá definir las fortalezas y debilidades de la empresa cooperativa.

Después de realizar el análisis FODA, la empresa define su estrategia: satisfacer necesidad X, del segmento Y, a través de la estrategia Z. A continuación, debe determinar cuáles serán las acciones a realizar para alcanzar la estrategia definida (*marketing-mix*).

- **Producto:** producto o servicio que la empresa ofrece para satisfacer una necesidad de los consumidores. En el plan de *marketing*, debe aparecer una descripción del producto y explicar en qué se diferenciará de los productos que ofrece la competencia. Para establecer la política de producto, se detallan las características del producto, calidad, marca, embalaje y otros servicios.
- **Precio:** es el dinero que el cliente va a entregar a cambio del producto. Para definirlo, hay que considerar la demanda existente y los precios de la competencia. El precio de los competidores servirá para definir a qué precio se quiere vender el producto de la cooperativa y, por tanto, cuál es el valor máximo que puede alcanzar el coste de producción. Además del precio, también, se debe especificar los descuentos y las condiciones de pago.
- **Distribución:** significa poner el producto al alcance del cliente potencial. La empresa debe conseguir entregarlo a la hora y en el local acordados, con las características requeridas por el consumidor.
- **Promoción:** son las actividades que se hacen para dar a conocer los productos y aumentar así las ventas. Por ejemplo: los productos tienen que estar siempre bien presentados, el local de venta tiene que estar limpio y bien ordenado, hay que atender de forma correcta a los clientes, etc.

### 1.3. Plan de gestión

Una vez elaborado el estudio de mercado, se puede realizar un análisis profundo de la viabilidad real (viabilidad técnica, económica y financiera) de la empresa.

#### 1.3.1. Ventas

En el primer año, la estimación de las ventas se realizará teniendo como base el estudio de mercado realizado por la empresa. Es importante conocer el valor de las ventas, porque eso determinará los ingresos de la empresa durante el ejercicio. Para ello, hay que multiplicar la cantidad de unidades que se prevé vender por su precio unitario.

#### 1.3.2. Producción

El plan de viabilidad debe definir la organización de la producción y de los costes de producción de los bienes que se pretende poner a la venta en el mercado.

Estos últimos se dividen en dos grupos:

- *Costes variables*: varían en función de la cantidad producida. Por ejemplo: costo de materia prima.
- *Costes fijos*: no varían proporcionalmente a la cantidad producida. Por ejemplo: alquiler del local de trabajo.

#### 1.3.3. Compras

Comprar supone proveerse de los materiales y servicios necesarios para la producción. Una vez definidas las necesidades de compra, hay que escoger los proveedores. Esta selección se debe hacer con sumo cuidado para garantizar que las empresas o personas escogidas provean la empresa cooperativa en el tiempo y la cantidad necesarios, y con la calidad deseada.

#### 1.3.4. Stocks

Una vez definidas las necesidades de compra, hay que decidir la cantidad de ellas que se va a mantener de forma permanente en la empresa. El objetivo es mantener la menor cantidad posible de *stocks* (para intentar reducir el coste de almacenamiento), y evitar, al mismo tiempo, la ruptura de *stocks* (cortes en el suministro).

#### 1.3.5. Personal

Como hemos afirmado, las personas son el alma de la empresa cooperativa, lo que le hace diferente de su competencia y lo que determina su éxito o fracaso. Normalmente, los trabajadores de una empresa se pueden dividir en dos grupos:

- *Mano de obra directa (MOD)*: personas que tienen relación directa con la producción.
- *Mano de obra indirecta (MOI)*: personas que no tienen relación directa con la producción.

Hay que analizar cuál es el personal necesario para la puesta en funcionamiento de la empresa y cómo se va a captar esas personas (política de reclutamiento). También conviene definir el organigrama de la organización, y las funciones y responsabilidades de cada órgano y puesto.

#### 1.3.6. Inversiones y financiamiento

El objetivo de este apartado es determinar las necesidades iniciales de financiamiento. Las inversiones iniciales se dividen en 3 grupos:

- *Gastos de establecimiento*: gastos derivados de la puesta en marcha de la empresa. Por ejemplo: permisos, licencias de actividades, gastos de asesoramiento.
- *Inversiones en inmovilizado*:
  - Inmovilizado material: compra de terrenos y/o locales, acondicionamiento de locales o terrenos (obras, pintura, cerramientos, etc.), maquinaria.
  - Inmovilizado inmaterial: adquisición de patente, licencias, etc.
- *Fondo de maniobra*: capital semilla o inversión en circulante.

Una vez definidas las inversiones necesarias para poner en marcha la empresa, hay que planificar dónde se va a conseguir ese dinero. Las principales fuentes de financiación de una empresa son:

- *Fuentes internas*: contribuciones de los socios y beneficios acumulados de otros años.
- *Fuentes externas*: préstamos, créditos, subvenciones y donaciones.

#### 1.3.7. Tesorería

El plan de tesorería es de gran utilidad para determinar las entradas y salidas de dinero en la empresa y para planificar la liquidez o disponibilidad de dinero.

La previsión de tesorería debe reflejar los cobros y pagos de la empresa. Hay que tener cuidado de no confundir los cobros y pagos con los ingresos y gastos. Los cobros y pagos tienen que ver con la tesorería, es decir, con las entradas y salidas de dinero en la caja o banco de la empresa.

Una vez conocidas las necesidades de la tesorería en cada momento se puede planificar:

- Cuando la liquidez es escasa: búsqueda de financiación.
- Cuando la liquidez es alta: estudiar la colocación de los fondos generados.

### 1.3.8. Cuenta provisional de resultados

Permite conocer si la actividad prevista va a producir ingresos suficientes para cubrir todos los gastos y, una vez cubiertos, si se obtendrá beneficios.

Es aconsejable que una empresa joven se cargue con la menor cantidad de gastos fijos posibles (que no responden a las variaciones en la producción o ventas) y opte por una estructura de gastos variables en función del volumen del negocio. Es decir, gastos que aumentan proporcionalmente con el incremento de la producción o de las ventas.

### 1.3.9. Balance provisional

El balance es el reflejo de la situación económico-financiera de la empresa en un determinado momento. Identifica lo que tiene la empresa (derechos o activo) y lo que debe (obligaciones o pasivo).

El balance tiene dos partes:

- *Activo*: refleja los bienes y derechos, ordenados según el grado de liquidez (facilidad de que se convierta en dinero al contado).
- *Pasivo*: refleja las obligaciones de la empresa, que son, en realidad, las fuentes de financiación del activo de la empresa.

### 1.3.10. Umbral de rentabilidad o punto de equilibrio

El punto de equilibrio (también llamado punto muerto) refleja el nivel de actividad de la empresa que permite cubrir todos sus gastos:

- Actividad por debajo del punto de equilibrio: pérdidas.
- Actividad que alcance ese punto: “beneficio = cero”, ni se gana, ni se pierde.
- Actividad que sobrepase el punto de equilibrio: beneficios.

El grupo que está trabajando en la elaboración del plan de viabilidad debe ser capaz de hacer estimaciones de tesorería, cuentas de resultados y balances de los 3 primeros años de actividad, para poder hacer una previsión de la marcha de la empresa cooperativa.

### 1.4. Otros aspectos

Para finalizar el plan de viabilidad, es preciso considerar otros aspectos que, aunque no se reflejen en forma numérica, conviene analizar:

- Forma jurídica elegida para el negocio.
- Marco legal de la empresa: qué leyes hay que considerar, permisos y licencias necesarias, régimen de la seguridad social, etc.
- Medio ambiente: efectos de la actividad en el entorno natural de la comunidad, cómo garantizar una utilización sostenible de los medios disponibles, etc.
- Género: incorporación de las mujeres en el proceso de creación de la empresa, su participación en el trabajo diario y en la gestión, etc.

### 1.5. Adopción de decisiones

Concluida la realización del plan de actividad, se debe analizar su contenido y adoptar la decisión final: ¿La idea escogida es viable? Si lo es y el grupo promotor se ve capacitado para ponerlo en marcha, hay que iniciarlo.

## 2. Plan estratégico

Planificar es importante porque facilita desarrollar una visión a mediano y largo plazos dentro de la cooperativa. La planificación permite prever los problemas y adoptar decisiones adecuadas para afrontarlas.

Decía Séneca que “de nada sirve el viento favorable, si no se sabe a dónde se va”. La planificación estratégica es una herramienta de análisis que permite estudiar el entorno actual de la empresa e imaginar su futuro desarrollando acciones para conseguir una ventaja competitiva sostenible frente a los competidores.

El plan estratégico se hace cuando la empresa lleva unos años de recorrido y conoce el mercado, los productos de los competidores... No tiene mucho sentido elaborar un plan estratégico cuando la empresa está en proceso de creación, por falta de un conocimiento suficiente para elaborar una estrategia que se pueda poner en marcha realmente. Esto no significa que en la cooperativa no se deba trabajar la formación de una visión a largo plazo desde el momento de su creación.

Los pasos a seguir para elaborar un plan estratégico son:

### 2.1. Análisis del entorno y análisis interno = Análisis FODA

Ninguna empresa funciona de forma aislada. La actividad de la empresa tiene consecuencias en la comunidad, y lo que ocurre dentro y fuera de ella también afecta la empresa. El entorno cambia constantemente y para que la empresa sobreviva, debe tener la capacidad de identificar los cambios y adaptarse a ellos. Para esto, se debe realizar un análisis FODA y en este ejercicio de-

ben salir a la luz las ventajas o desventajas competitivas de la empresa:

- *Ventaja competitiva*: punto fuerte de la empresa que hace que sea mejor que la competencia.
- *Desventaja competitiva*: punto débil respecto a la competencia.

## 2.2. *Visión de futuro de la empresa*

Una vez realizado el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y conocer cuál es la situación actual de la empresa, es necesario reflexionar sobre el futuro de la empresa, y definir su misión y objetivos:

- *Misión*: se refiere a los resultados que la empresa quiere conseguir a mediano y largo plazos.
- *Objetivos*: son metas concretas definidas por la organización.

## 2.3. *Definición de la estrategia de la empresa*

La estrategia está compuesta por actividades que permitirán encaminar la empresa hacia su visión. La estrategia general de la empresa se debe definir teniendo en cuenta:

- Lo que la empresa mejor sabe hacer.
- Las necesidades de los clientes.

Hay que buscar una estrategia que ofrezca a la empresa una ventaja competitiva duradera en el tiempo frente a sus competidores.

## 2.4. *Definición de objetivos estratégicos e indicadores de logro*

Al definir la estrategia general de la empresa, se debe definir sus objetivos estratégicos específicos. El cumplimiento de estos objetivos permitirá alcanzar la estrategia de la empresa. Cada objetivo debe ir acompañado de sus indicadores de logro. Estos indicadores deben ser medibles: un valor a alcanzar en un período de tiempo definido.

## 2.5. *Plan de acción y seguimiento*

El plan de acción recoge las actividades concretas que deben ser realizadas en el día a día para que la empresa alcance los objetivos definidos en el marco de la estrategia. El plan de acción debe contener:

- Acciones concretas a realizar.
- Recursos que se van a utilizar.
- Período: fecha de inicio y fin.
- Responsable de su cumplimiento.

Al realizar el plan de acción se debe definir un calendario de seguimiento. Esto permitirá comparar los datos reales y los indicadores definidos en el plan.

## 3. **Plan de gestión**

El plan de gestión es una previsión de los principales parámetros de la empresa (ventas, compras, producción, etc.), que se realiza antes del comienzo de un ejercicio y tiene vigencia de un año. Esta previsión se hace de forma mensual y acumulada, y sirve de guía para el trabajo diario a lo largo del ejercicio.

Además, el plan de gestión es un instrumento para cumplir el plan estratégico (si existe). Los objetivos y acciones del plan de gestión deben estar dirigidos al cumplimiento de las acciones y objetivos del plan estratégico.

El Consejo de dirección es el responsable de elaborar el plan de gestión. El plan deberá ser aceptado por el Consejo de administración antes de presentarlo en la Asamblea general. Los socios, mediante su voto, deben aprobar el plan anualmente.

### 3.1. *Esquema del plan de gestión*

El plan de gestión tiene los siguientes apartados:

- Consideraciones generales.
- Ventas.
- Producción.
- Compras.
- *Stocks*.
- Personal.
- Inversiones y amortizaciones.
- Tesorería.
- Cuenta de resultados.
- Balance de situación.

Una vez puesta en marcha la actividad empresarial, irán apareciendo nuevas cuestiones en las diferentes áreas de la cooperativa a las que los socios deberán responder.

## 4. **Comercialización**

El objetivo del departamento o de la persona encargada de la comercialización es colocar los productos de la cooperativa en el mercado consumidor.

### 4.1. *Ventas*

Las ventas son la base sobre la que se asienta toda la actividad de la cooperativa. Lo que se va a vender condiciona:

- Las materias primas de las que hay que proveerse.
- La producción.
- La cantidad de personas que se necesitan.
- Los *stocks*.

Una empresa que no vende desaparecerá, pero hay que subrayar que tan importante como vender es cobrar. Hay que tener claro que el proceso de ventas termina cuando el dinero entra en la caja de la empresa, y no cuando se despacha el producto. Un enfoque adecuado de las políticas de *marketing* favorecerán las ventas de la cooperativa.

#### 4.2. *Marketing*

El *marketing* engloba actividades que permiten a las empresas actuar con el objetivo de satisfacer las necesidades de sus clientes. Exige que la empresa oriente su actividad y esfuerzos al mercado. En gran medida, es el mercado el que va a garantizar la vida de la cooperativa y comprar sus productos. Por eso, es fundamental que la empresa enfoque sus esfuerzos a responder a las necesidades de su mercado. Esto se traduce en:

- Definir una estrategia.
- Seleccionar nuestros clientes (segmentación).
- Ofrecer el producto que el mercado quiere (política de producto).
- Ofrecer el producto a precios que el cliente está dispuesto a pagar (política de precio).
- Ofrecer el producto dónde y cuándo quiere el cliente (política de distribución).
- Dar a conocer el producto a través de técnicas de promoción (comunicación) adecuadas (política de promoción).

### 5. Producción

Para que una empresa cooperativa sobreviva es necesario que venda, y para eso tiene que producir. El objetivo del departamento o equipo responsable de la producción es fabricar los productos que se van a vender, y obtener un producto de calidad al menor costo posible.

Dependiente del tipo de empresa, este departamento será más o menos importante. Por ejemplo, en una cooperativa de servicios, no existirá un departamento de producción, pero en una cooperativa de producción de aceite de girasol será de gran importancia.

#### 5.1. *Organización de la producción*

La empresa debe conseguir organizar la producción:

- De forma adecuada, racional y eficiente.
- Disponiendo de los medios más adecuados.

- Con un equipo de personas que conozcan correctamente el proceso de producción.

#### 5.2. *Planificación de la producción*

Una vez puesta en marcha el proceso, es necesario planificarla. La planificación de la producción depende de la previsión de las ventas. Normalmente, se hace una planificación aproximada de 3 meses y una, más realista, mensual. La empresa debe conocer con detalle lo que va a producir semanalmente. Estas planificaciones sirven para:

- Definir la provisión de materias primas y otros elementos necesarios para la producción.
- Garantizar la disponibilidad de los medios de producción necesarios (máquinas, herramientas, etc.) en las condiciones adecuadas.
- Determinar las personas responsables de esa producción y garantizar su disponibilidad.

#### 5.3. *Calidad de la producción*

El objetivo de la empresa cooperativa debe ser siempre ofrecer la mejor calidad posible a sus clientes. Para controlar si hay avances o no en la calidad es necesario establecer parámetros que faciliten su medición y posterior control.

Además conviene conocer cuáles son las leyes o normas que regulan la calidad, la salud, la seguridad de los productos y cumplir con ellas para evitar problemas y, también, para conseguir los certificados o permisos correspondientes, siempre que sea posible.

#### 5.4. *Valor añadido*

Añadir valor a un producto significa dotarlo de servicios o atributos adicionales que hacen que el cliente dé un mayor valor al producto. Normalmente, esto se traduce en la transformación de los productos. Por ejemplo, cuando se muele el grano de maíz para hacer harina, se está transformando el producto y se le está añadiendo valor. Otra forma de aumentar su valor añadido sería ensacar esa harina.

El valor que se agrega a un producto permite, generalmente, venderlo a un mejor precio y aumentar así los beneficios de la cooperativa.

### 6. Compras

Realizar la función de compras es proveer a la empresa de los materiales que ésta necesita (materias primas, materias auxiliares, servicios, etc.) en la cantidad, calidad y plazos adecuados, y al menor coste posible.

### 6.1. *Proceso de compra*

El proceso de compra se inicia con la definición de las necesidades de aprovisionamiento (en función de la producción), y concluye con la recepción y pago de los productos o servicios comprados.

Para evitar descontrol en los procesos de compra conviene centralizar esta función en manos de una o pocas personas. Cada departamento deberá hacer los pedidos a esta persona y ella se encargará de hacer el pedido al proveedor y garantizar su suministro en las condiciones deseadas.

## 7. Almacenes y *stocks*

Los *stocks* son las existencias de los productos que hay en la empresa para desarrollar su actividad y para garantizar el suministro a los clientes. Pueden ser de diferentes tipos:

- *Stocks* de materias primas.
- *Stocks* de productos en curso.
- *Stocks* de productos terminados.

El almacén es el lugar en donde se guarda estos *stocks*. Hay que estudiar el tamaño, las características y la organización del almacén antes de construirlo, comprarlo o alquilarlo. Los aspectos que se debe considerar son:

- Materiales y productos que se va a almacenar.
- Cantidad que se va a almacenar.
- Condiciones de almacenamiento que necesita cada producto.

Es importante definir correctamente la cantidad de *stocks* que se va a mantener en el almacén. La cantidad ideal que se debe comprar cada vez para tener los menores costos posibles se llama *lote económico de compra*. Éste pretende buscar un equilibrio entre:

- La cantidad mínima necesaria para evitar la rotura de *stocks*.
- El dinero invertido en la compra de los *stocks*.

De todas formas, en algunos casos, las empresas pueden decidir comprar mayores cantidades y mantener un gran número de unidades en *stock*:

- Compras estacionales.
- Compras estratégicas.

En cualquiera de los casos, la empresa debe llevar un control de las entradas y salidas de *stocks* de cada producto y cada cierto tiempo debe realizar un inventa-

rio físico para comprobar que lo que se dice en las fichas corresponde a la realidad.

## 8. Personal

Las personas son el pilar de la cooperativa y el departamento de personal es el área relacionada con su gestión u organización dentro de la empresa cooperativa.

### 8.1. *Descripción de puestos de trabajo*

Todos los socios deben comprender y asumir que para que la empresa cooperativa sea efectiva, deben trabajar coordinadamente. Cada uno debe conocer y asumir sus responsabilidades y contribuir con su trabajo al éxito del proyecto puesto en marcha. Conviene que cada socio conozca perfectamente qué es lo que se espera de su trabajo, cuál es su campo de actuación y cuál es su grado de responsabilidad. Para eso (y para facilitar la organización de los trabajos) conviene hacer descripciones de puestos de trabajo en los que se definirá:

- Funciones y tareas de cada puesto.
- Requerimientos físicos y mentales necesarios.
- Preparación y experiencia previa necesarias.
- Condiciones de trabajo: horarios, salario, etc.

Aunque en la empresa debe existir una división de funciones y tareas, hay que dejar espacio para que cada socio pueda desarrollar sus capacidades y contribuir, mediante su trabajo y propuestas, al mejor desarrollo de la empresa.

### 8.2. *Definición de salarios*

La motivación fundamental de la mayoría de los socios a la hora de ingresar en la cooperativa es obtener un salario justo y digno para poder tener una vida mejor. Para definir los salarios, se debe:

- *Establecer la escala retributiva*: definir cuál será la diferencia máxima entre el salario más bajo y más alto.
- *Establecer los salarios de cada puesto*: definir cuál será el valor que debe recibir cada uno, siempre dentro de la escala establecida.

Conviene establecer un manual de valoración de puestos en los que aparezcan los criterios (más objetivos posibles) que se utilizarán para fijar los salarios y la forma de medirlos. No es bueno que cada socio reciba un valor diferente, lo mejor es crear grupos formados por puestos con características similares. Hay que tener

cuidado y no establecer salarios demasiado elevados, ya que éstos aumentan los costes de la empresa y una carga excesiva puede poner en riesgo la rentabilidad de la empresa.

Definir los salarios puede resultar un poco difícil y crear discusiones entre los socios. Algunos de los problemas que pueden aparecer son:

- El salario medio de un directivo de la zona en la cual está establecida la cooperativa puede ser insostenible para ella.
- Los salarios más bajos no siempre llegan a niveles mínimos o que garanticen una vida digna.

Hay que decir que si se contrata un aprendiz, es normal que esta persona tenga un salario más bajo. Su salario irá aumentando a medida que va alcanzando un correcto dominio y asuma las responsabilidades correspondientes a un puesto de trabajo.

### 8.3. Motivación

Cuando en la empresa existe un clima socio-laboral adecuado, se consigue que cada persona aporte lo mejor de sí. Por eso, es importante que la gente esté contenta y satisfecha en su trabajo.

Conseguir que la gente esté motivada no es tarea fácil. Cada socio es diferente y se sentirá motivado por razones diferentes. Algunos de los factores que afectan la motivación de las personas son:

- Seguridad en el empleo.
- Posibilidades de formación.
- Posibilidades de promoción.
- Reconocimiento.
- Salario justo.
- Ambiente laboral.
- Adhesión al proyecto.

### 8.4. Liderazgo

Disponer de líderes fuertes es una condición indispensable para conseguir el éxito de la cooperativa. Los líderes son personas con capacidad de aglutinar y aunar las voluntades de todos y de hacer que las personas se movilicen, se motiven, se sientan parte de la cooperativa.

La cooperativa tiene que tener la capacidad de crear nuevos líderes que garanticen su futuro.

## 9. Inversiones

Las inversiones son muy importantes para el futuro de la cooperativa y, antes de hacerlas, es necesario es-

coger bien las fuentes de financiamiento más adecuadas.

Invertir significa renunciar al gasto o consumo actual para aumentar los beneficios en el futuro. Las inversiones posteriores a la iniciación de la actividad pueden ser necesarias para:

- Reponer un bien obsoleto antiguo.
- Ofrecer nuevos productos.
- Incrementar la producción.
- Mejorar la productividad.

Se puede asegurar que la empresa que no invierte adecuadamente no puede garantizar su futuro. Decidir y acertar en las inversiones es muy importante para el éxito de la empresa. Las inversiones aparecerán en el Balance, en la cuenta de Inmovilizado fijo.

### 9.1. Financiamiento

La aportación económica de los socios es la forma más genuina de financiación, pero, normalmente, la cooperativa necesitará más recursos financieros para poder realizar su actividad.

Las principales fuentes de financiación de una empresa son:

- *Fuentes internas*: contribuciones de los socios y lucros acumulados de otros años.
- Una correcta distribución de los beneficios (capitalizando la mayor parte) puede garantizar las fuentes de financiación de la empresa cooperativa.
- *Fuentes externas*: préstamos, créditos, subvenciones y donaciones.

### 9.2. Amortizaciones

La amortización representa la pérdida de valor del bien, provocado por su uso y por el paso del tiempo (excepto los terrenos).

La amortización aparecerá como un gasto en la cuenta de resultados, pero, en realidad, no se retira el valor correspondiente de la caja o el banco. Esto hace que en la empresa se cree una reserva económica para cuando el bien amortizado tenga que ser repuesto.

## 10. Administración y finanzas

Son las cuestiones más relacionadas con la gestión del dinero.

### 10.1. Tesorería

La situación de tesorería indica las disponibilidades líquidas de la empresa, es el dinero que hay en caja o

bancos. Prever los movimientos de tesorería, facilita saber qué cobros (entradas de dinero) habrá para hacer frente a los pagos (salidas de dinero).

Hay que tener cuidado en no confundir los cobros y pagos con los ingresos y gastos. Los cobros y pagos tienen que ver con la tesorería, es decir, con las entradas y salidas de dinero en la caja o banco de la empresa.

El saldo de tesorería debe ser suficiente pero no excesivo. Suficiente para hacer frente a cualquier imprevisto, pero no excesivo, porque si hay “demasiado” dinero en caja o bancos, se está impidiendo la utilización de recursos financieros en otros fines que pueden ser interesantes. Una vez conocidas las necesidades de tesorería de cada momento, se puede planificar:

- Cuando la liquidez sea escasa: búsqueda de financiación.
- Cuando la liquidez sea alta: estudiar la colocación de los fondos generados.

### 10.2. Contabilidad

La contabilidad es la técnica que sirve para registrar todos los gastos e ingresos, y derechos y obligaciones de la empresa. Esto sirve para conocer la situación de la empresa cooperativa en cada momento.

Para ello, es necesario que las empresas lleven la contabilidad al día. Este seguimiento se debe atener al plan general contable de cada país y considerar los principios contables:

- **Principio de prudencia.** Hay que contabilizar las pérdidas cuando se conocen y las ganancias sólo cuando se hayan realizado.
- **Principio de empresa en funcionamiento.** Se considerará que la gestión de la empresa tiene una duración ilimitada.
- **Principio de registro.** Hay que registrar los hechos económicos cuando nazcan los derechos y obligaciones originados por ellos.
- **Principio de precio de adquisición.** Hay que hacer la contabilidad, y considerar el valor de compra o coste de producción de los bienes y derechos, no el valor que tiene en el mercado en cada momento.
- **Principio de devengo.** Hay que imputar los gastos e ingresos según la corriente real de bienes y servicios. Es decir, hay que considerar los valores del momento de compra, de venta, etc. y no los valores del momento de realizar los pagos, cobros, etc.
- **Principio de correlación de gastos e ingresos.** El resultado del ejercicio se consigue restando los gastos a los ingresos del mismo ejercicio.

- **Principio de no compensación.** Hay que diferenciar los gastos e ingresos en la cuenta de pérdidas y ganancias.
- **Principio de uniformidad.** Cuando se establezca un criterio hay que mantenerlo en el tiempo, hasta que cambien los motivos por los que fue definido.
- **Principio de importancia relativa.** Se admite no aplicar alguno de los principios, cuando esto no provoque una variación significativa en la contabilidad.

### 10.3. Costes

Los costes de una empresa son los gastos derivados de la producción de un bien o servicio. Los costes se pueden clasificar *variables y fijos*:

- **Costes variables:** son los que varían en función del volumen de producción: materias primas, mano de obra directa, etc.
- **Costes fijos:** son los que, normalmente, no tienen relación directa con la variación de la producción: mano de obra indirecta, gastos de mantenimiento, etc.

Uno de los objetivos de la empresa debe ser siempre disminuir sus costes para ser más competitiva.

### 10.4. Cuenta de resultados

La cuenta de resultados informa del resultado económico de la empresa, esto es, si ha habido beneficio o pérdida. El resultado se calcula:

$$\text{Resultado} = \text{Ingresos totales} - \text{Gastos totales}$$

### 10.5. Balance

El balance es el reflejo de la situación económico-financiera de la empresa en un determinado momento. Identifica lo que tiene la empresa (derechos o activo) y lo que debe (obligaciones o pasivo).

El balance tiene dos partes:

- **Activo:** refleja los bienes y derechos, ordenados según su mayor o menor grado de liquidez (facilidad de que se conviertan en dinero al contado).
- **Pasivo:** refleja las obligaciones de la empresa, que son, en realidad, las fuentes de financiación del activo de la empresa.

El balance al final del ejercicio debe responder a un inventario físico de almacenes, *stocks* y otros elementos de la empresa.

### 10.6. Obligaciones fiscales

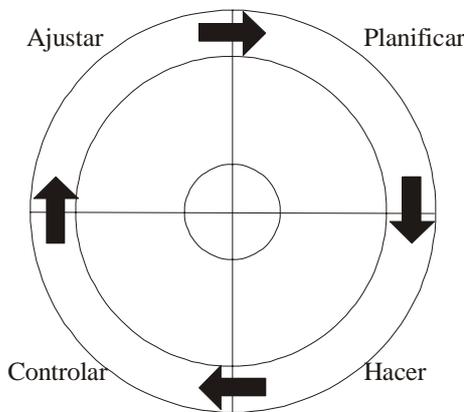
Cualquier actividad empresarial está sujeta a obligaciones fiscales o pago de impuestos al Estado. Estas obligaciones están definidas en las leyes y es necesario que las empresas las conozcan y cumplan con ellas.

En algunos países, las empresas cooperativas o comunitarias tienen exenciones o bonificaciones por su forma jurídica.

## 11. Gestión

Gestionar o administrar una empresa es adoptar decisiones adecuadas para superar las dificultades y conducirla a la consecución de su objetivo.

Para gestionar la empresa se debe seguir cuatro pasos:



- **Planificar:** es el conjunto de decisiones que se adopta para realizar, en un futuro más o menos lejano, el objetivo previamente definido. La planificación sirve para trazar la línea que se quiere seguir y ver después (mediante el control) cuánto se ha desviado de esa línea. Aunque la planificación realizada, en los primeros años de la vida de la empresa, sea muy diferente a la realidad, es mejor una “mala” planificación, a que no haya planificación alguna.
- **Hacer:** una vez realizada la planificación hay que llevarla a cabo. No basta, únicamente, con formularla, sino que hay que actuar. No siempre se podrá cumplir al 100%, pues al planificar no se puede tener en cuenta todas las variables que pueden afectar el plan.
- **Controlar:** significa comparar la planificación con los resultados reales, para verificar en qué grado se ha cumplido y para corregir las desviaciones en la realización de las actividades.
- **Ajustar:** en el caso de que no se cumplieran algunas de las actividades u objetivos previstos, habrá que analizar el por qué y buscar soluciones para permitan alcanzar los objetivos.

### 11.1. Seguimiento del plan de gestión

El plan de gestión es una guía en la que se prevé y planifica los objetivos y planes de acción por un año. El esfuerzo invertido en su elaboración no servirá para nada, si no se utiliza durante el ejercicio.

Muchas empresas fracasan por no conocer su situación real en cada momento. Si la dirección adopta las decisiones por intuición, sin basarse en información real, la empresa no puede asegurar su futuro.

Por tanto, la empresa debe recoger información sobre su situación real en cada momento y compararla con el plan de gestión elaborado para el ejercicio. A esto se le llama hacer el *control del plan de gestión*.

Este documento recoge los datos reales y previstos (en el plan de gestión) y la comparación entre ambos. Las comparaciones indican las desviaciones existentes. Es importante analizar sus causas y, a tiempo, establecer las medidas correctas.

El esquema debe ser el mismo que el del plan de gestión:

- Ventas.
- Compras.
- Producción.
- Existencias.
- Personal.
- Inversiones.
- Tesorería.
- Cuenta de resultados.

El seguimiento del plan de gestión exige que, en cada departamento, haya fichas que controlen las ventas, las compras, etc.

### 11.2. Cómo dirigir una reunión

La gestión de una empresa exige que los socios (los necesarios en cada caso) se reúnan para decidir sobre los asuntos que afectan a la cooperativa. Para que las reuniones sean realmente eficaces y no supongan una pérdida de tiempo y de esfuerzo, hay que considerar algunos aspectos.

- Antes de la reunión conviene:
  - Medir la importancia del encuentro. ¿Es realmente necesario convocar una reunión o se puede resolver el asunto de otra forma más rápida y sencilla?
  - Definir el orden del día y los objetivos de la reunión.
  - Mandar la convocatoria a tiempo a todos los participantes.
- Durante la reunión conviene:
  - Iniciar a la hora fijada.

-Seguir el orden del día. No salirse del guión, excepto cuando sea realmente necesario.

• Después de la reunión:

-Enviar el acta de la reunión. En el acta, deben aparecer los compromisos adquiridos, junto con los responsables y plazos definidos para su cumplimiento.

## 12. Participación de los socios en el proyecto cooperativo

La gestión democrática de la cooperativa requiere que los socios participen en la vida de la cooperativa y, para eso, es necesario que los socios estén informados sobre los asuntos que la afectan.

### 12.1. Participación

La participación de los socios-trabajadores en la gestión de la empresa es una de las características que diferencian a la cooperativa del resto de las empresas.

La participación supone que el colectivo cuenta con cada socio para el éxito del proyecto cooperativo. Participar significa:

- Participar en las reuniones (opinando, haciendo propuestas de mejora, etc.).
- Participar en la distribución de los beneficios y pérdidas (en caso de que los hubiera).
- Cumplir con responsabilidad las tareas asignadas en la organización.
- Participar con diligencia en los órganos para los que el socio ha sido elegido.

### 12.2. Información

Para poder participar es indispensable la información. Los socios deben estar bien informados sobre la situación de la cooperativa en cada momento y garantizar que adopten decisiones adecuadas en las votaciones, para sentirse parte de la empresa.

Para evitar problemas o malentendidos conviene definir un sistema de información dentro de la cooperativa y no abandonar este tema a la buena voluntad de las personas. Este sistema de información puede basarse en:

- Reunión mensual del presidente con los socios.
- Reunión semanal de los diferentes grupos para tratar los temas que les afectan.
- Tablero de anuncios.
- Manuales para empleados, etc.

El plan de gestión de la empresa y los datos sobre el control de ésta, son dos de los temas principales sobre

los que hay que mantener constantemente informados a los socios.

## Fase III: consolidación de la empresa

Los miembros de una cooperativa no pueden quedar satisfechos cuando consigan poner en funcionamiento la idea trabajada. Todas las personas deben buscar constantemente el fortalecimiento de la cooperativa: mejorar el trabajo realizado, aumentar la satisfacción de sus clientes, lograr la motivación y satisfacción de sus miembros, etc.

### 1. Distribución de resultados

El objetivo de la empresa cooperativa debe ser crear riqueza, pero no siempre se conseguirá terminar el ejercicio con excedentes.

Los excedentes netos o beneficios, una vez separado el dinero que se necesita para compensar las pérdidas de años anteriores (si las hay), se debe distribuir de la siguiente forma:

- Fondos sociales obligatorios:
  - Fondo de reserva obligatorio.
  - Otros fondos sociales.
- La Asamblea general deberá definir el destino del resto:
  - Retornos.
  - Fondos de reserva voluntario.

Mientras el fondo de reserva obligatorio no llegue a una cantidad que pueda garantizar una estabilidad patrimonial suficiente (más o menos 50%), conviene destinar parte de los beneficios a los fondos de reserva voluntarios.



Es importante que la distribución de los excedentes esté dirigida a garantizar la supervivencia y desarrollo de la empresa.

Las pérdidas se imputan a diferentes “fondos”, y siguen las indicaciones de los estatutos:

- Fondo de reserva voluntaria (si la hay).
- Fondo de reserva obligatoria.
- Extornos (socios).

## 2. Agrupación de empresas

La experiencia cooperativa de Mondragón ha servido, entre otras cosas, para aprender que un grupo de empresas tiene más posibilidades de sobrevivir que una empresa sola y aislada.

Un grupo de empresas puede compartir:

- Experiencias y conocimientos.
- Infraestructuras.
- Equipamiento.
- Personal.
- Imagen.
- Fondos estratégicos.

La agrupación debe servir para crear sinergias y abordar iniciativas difíciles de conseguir en solitario: crear una entidad de ahorro y crédito, formar centros de investigación y desarrollo, abrir escuelas, etc.

Las empresas agrupadas caminarán en una misma dirección, con algunos objetivos estratégicos en común, pero, al mismo tiempo, cada empresa mantendrá una gestión autónoma y será responsable de sus resultados. Cada miembro (empresa cooperativa) del grupo debe participar en él de forma voluntaria y libre. El objetivo debe ser conseguir la fuerza de una empresa grande, sin perder la autonomía y agilidad de cada una.

## 3. Creación de redes

Además de agruparse con otras empresas cooperativas del entorno, es recomendable crear otro tipo de redes a nivel regional, nacional o incluso internacional.

Los miembros de la cooperativa deben tener la capacidad de contactar con otros actores del entorno con los que compartan objetivos (sean empresariales o sociales) y crear redes con ellos para facilitar el logro de los mismos.

## 4. Evaluación

Una de las vías para mejorar la actividad de la cooperativa y de sus miembros es aprender de la experiencia. Para eso, es necesario analizar los éxitos y fracasos del pasado, conocer las causas y factores que influyen

en cada caso, y tratar de sacar lecciones para el futuro. Estos análisis o evaluaciones se pueden hacer en diferentes niveles:

- Cooperativa:
  - actividad económica,
  - actividad social.
- De forma individual: cada socio.

## 5. Calidad total

Cuando se habla de calidad total significa que todas las actuaciones, realizadas en la cooperativa, tienen que hacerse con calidad. La calidad total persigue el mejoramiento continuo de cada una de las labores. Por ejemplo:

- *Compras*: comprar en las mejores condiciones posibles para la empresa.
- *Contabilidad*: llevar la contabilidad actualizada, sin fallos.
- *Producción*: conseguir producir los productos exactamente como los demanda el mercado al menor costo posible, reducir rechazos de productos, etc.
- *Personal*: pagar los salarios en tiempo y hora, cumplir con los compromisos adquiridos, etc.

La cooperativa debe definir objetivos medibles, que permitan evaluar los avances en este campo.

## 6. Formación

La formación sirve para aumentar las capacidades y conocimientos de las personas y mejorar así su rendimiento. En una cooperativa, es necesario formar a las personas en diferentes ámbitos:

- *Ámbito societario*: formación en principios y valores, organización de la empresa cooperativa y en otros aspectos que hacen que la cooperativa sea diferente del resto de las empresas.
- *Ámbito empresarial*: formación en gestión o temas específicos que ayuden a realizar y mejorar la calidad del trabajo.

Es importante que la cooperativa se preocupe por suplir las necesidades de formación de sus miembros. Esta formación puede ser:

- Interna.
- Externa.



# 20 CREACIÓN DE LA GUÍA METODOLÓGICA PARA LA RECONVERSIÓN DEL CENTRAL PARAGUAY

---

**Cristino Pedraza y Franklin García Díaz**

Oficial de área y colaborador, respectivamente, de los grupos de trabajo del PNUD/PDHL-Cuba en las provincias orientales.

## **I. Introducción**

El presente documento se refiere al proceso de reconversión que está ocurriendo en el central Paraguay de la provincia de Guantánamo. Se propone datar y sistematizar esa experiencia y crear un modelo de referencia, cuyo resultado final será una guía para la reconversión de otros centrales azucareros.

Al referirnos al proyecto de reconversión del central Paraguay, haremos énfasis en los actores que lo están haciendo posible, los caminos a seguir para realizarlo, el manejo de las cuestiones, puramente culturales, de este proceso y la importancia de la participación comunitaria. Además, presentamos, sintéticamente, las innovaciones aportadas por el proyecto de cooperación durante proceso, entre los que se encuentra una guía metodológica de reconversión de un central.

Todo ello permitirá entender cómo ha sido necesario generar nuevos espacios, que prioricen la búsqueda de actividades de rendimiento económico con el fin de garantizar la sostenibilidad de todas las acciones.

### *Un poco de historia*

En el año 2001, el Estado cubano decidió el cierre de 71 de los 156 ingenios azucareros existentes en el país, con lo cual constituye la transformación más radical de esta industria desde los tiempos de la Colonia.

Esta medida respondió a diferentes causas, tales como el descenso del precio del azúcar en el mercado internacional, la ineficiencia tecnológica industrial, la poca disponibilidad de caña, los bajos rendimientos por caballería, el elevado costo del azúcar producida y el des-

censo de la producción (cifra que no rebasaba, como promedio anual, los 3,8 millones de toneladas, lo que era insuficiente para resultar rentable). Esto ocurre en la década de los años 90, tras la caída del bloque socialista y en pleno “periodo especial”. Estos factores internos estaban íntimamente entrelazados con otros de carácter externo. El descenso en los precios del azúcar se debía, entre otros, a las subvenciones a la producción en países históricamente no productores y a la extensión del cultivo en otros.

La industria azucarera brindaba empleo a 480 000 trabajadores, vinculados directamente al proceso productivo, y a otros 100 000, vinculados indirectamente. Alrededor de 1 500 estructuras cooperativas productoras de caña de azúcar están asociadas a la industria mecánica, el transporte, los servicios, las investigaciones científicas y otras. De estos 500 000 trabajadores dependen, aproximadamente, 1 500 000 personas más, o sea, en total, 20% de la población nacional.

La complejidad del proceso de reconversión consiste en que debe sustituir la industria azucarera por otra, eficiente y sostenible, que aproveche los recursos del territorio y responda a las necesidades de esta población, pero, además, genere en ella una ilusión necesaria para asimilar estas transformaciones.

### *¿Cómo y por qué la reconversión?*

La industria azucarera cubana ha sido la base económica del país durante los dos últimos siglos. La crisis del sector obligó a adoptar la decisión de paralizar casi la mitad de los centrales y, con ello, dar paso a una reestructuración de la economía a escala macro y el conoci-

do redimensionamiento de la industria azucarera a escala local.

Cuba comienza, una vez más, a afrontar un reto económico, pero con consecuencias marcadamente sociales.

El central Paraguay, en la provincia de Guantánamo, fue el primero en cesar sus operaciones, en 1997. A las causas antes señaladas, se unían las adversas condiciones climáticas de la zona (intensa sequía) y un mal drenaje de los suelos, lo cual incidía en bajos rendimientos productivos. Los gastos sobrepasaban los ingresos.

### *¿Y ahora qué?*

Ésa era la pregunta de los 350 trabajadores que perdieron su empleo como consecuencia del cierre del central Paraguay, enclavado en una de las zonas de más bajo desarrollo humano del país. ¿Cómo decirle a un obrero que había trabajado durante décadas en el central, que el silbato que anunciaba la época de molida de caña no iba a sonar más? Es más que probable que aquel silbato hubiera “endulzado” no sólo sus oídos, sino los de su abuelo y hasta de su tatarabuelo (el central Paraguay fue fundado en 1861). ¿Cómo se olvida una vida, cómo se cambia una cultura?

La respuesta fue la Tarea Álvaro Reynoso, implementada por el Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ) y dirigida a resolver los dos desafíos fundamentales de la reconversión: por un lado, ofrecer “empleo” a miles de trabajadores azucareros mediante un plan de superación cultural y profesional y, por otro, cambiar el uso de la tierra y destinarla al fomento de la agricultura no cañera, la ganadería y la silvicultura.

### *El papel del Programa de Desarrollo Humano Local y los gobiernos municipales*

Uno de los objetivos del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es el intercambio de experiencias entre entidades locales de diversas partes del mundo para afrontar retos que, aunque en realidades distintas, son comunes.

Mediante la cooperación del PNUD, el CAI Paraguay inició un intercambio con BEAZ, entidad pública asociada a la Diputación provincial de Bizkaia (País Vasco, España), que apoya la generación de innovaciones en materia empresarial y tecnológica en los países en vías de desarrollo. Así surgió el proyecto de reconversión del central Paraguay, gracias al intercambio con una región que había debido afrontar una experiencia similar.

En efecto, durante los años ochenta, Euskadi, una de las comunidades al norte de España, con historia y cultura singulares, sufrió una fuerte crisis en el sector siderometalúrgico que condujo a la paralización de la mayoría de los altos hornos y las actividades productivas asociadas a ellos (sobre todo, los astilleros). La consecuencia inmediata fue un alto desempleo y un creciente malestar social.

Pero, entonces, comienzan a aparecer formas de aprovechamiento de las fortalezas endógenas del territorio; comienzan a aparecer capacidades locales que generan ingresos a partir de las potencialidades que los recursos ofrecen. La región empieza a sufrir grandes transformaciones que requieren un tiempo de reacomodo, pero de las cuales sale favorecida, al convertirse, en poco más de veinte años, en una de las más prósperas de Europa, gracias a la conjunción de tradición, tecnología y cultura.

De esta reconversión surgen empresas como BEAZ que, asociadas al capital público de la Diputación Foral de Bizkaia, apoyan, como viveros de empresas, con I+D+I, la generación de oportunidades y conforman un mapa socioeconómico homogéneo en el territorio, al generar empleo y actividad económica.

Entre otros objetivos, BEAZ apoya procesos similares en otros países, y así es como llega a Cuba y se identifica con Guantánamo, inmersa en el reto de la reconversión de los centrales azucareros.

La identificación de realidades hace que el PDHL catalice ambas experiencias y facilite el canal y la operatividad mediante mecanismos como los grupos de trabajo provinciales, los grupos de trabajo municipales, el Fondo Rotatorio de Iniciativas para el Desarrollo Económico Local (FRIDEL), etc.

En mayo de 2002, una delegación de Guantánamo y del PNUD/PDHL viaja a Bilbao para firmar el acuerdo de apoyo a la reconversión del CAI Paraguay y confrontar las dos realidades.

Se acuerda, entonces, el apoyo de la Diputación Foral de Bizkaia, mediante BEAZ y SEED Capital, a la reconversión. Entre los presupuestos del acuerdo están, ante todo, la regeneración de la actividad económica local, acompañada de un proceso social paralelo (enmarcado en cuatro proyectos específicos), que incluye la equidad de oportunidades para hombres y mujeres.

En consonancia con la aplicación de los principios de desarrollo sostenible, se apoyará acciones puramente económicas (algunas, a través de FRIDEL) y se man-

tendrá los servicios históricamente alcanzados, como salud y educación, aunque no generen recursos.

### *¿Qué hemos hecho y dónde estamos?*

El proyecto supone no una acción aislada, sino el apoyo a un proceso de dimensión nacional, como es la reconversión de la industria azucarera.

Este proceso, como todos, es complejo y necesita de tiempo para afianzar los cambios. Justamente, nuestro proyecto, al que hemos denominado *Incuba*, está sirviendo para generar herramientas innovadoras que lo apoyen, tales como la Oficina para el Desarrollo de la Reconversión (ODR), el observatorio psicosocial, la oficina virtual y la elaboración de la guía para la reconversión.

Estas innovaciones están teniendo una gran acogida, aunque han necesitado de todo este tiempo para realizarse.

Otro valor agregado del proyecto ha sido la capacidad de movilización de actores entorno a él. El gobierno provincial y sus diferentes organismos ejecutan un plan general de recuperación de la zona que incluye obras de importancia, como el arreglo del drenaje, diversos centros sanitarios y la construcción de viviendas.

El Ministerio del Azúcar ha movilizado importantes recursos para adecuar los locales en los que se están ubicando las nuevas fábricas, al tiempo que mantiene la Tarea Álvaro Reynoso, que permite la superación docente de los trabajadores del sector, con la colaboración de profesores de la Universidad y del Instituto Superior Pedagógico, ambos de Guantánamo.

Las agencias de Naciones Unidas, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), están colaborando activamente en la zona del CAI Paraguay. El PNUD/PDHL ha abierto un espacio muy importante para realizar una programación conjunta, y facilitar la gestión y la operatividad de las acciones.

BEAZ está contribuyendo, de manera muy importante, en todo el proyecto de cooperación. Cada cuatro meses, al menos dos técnicos especialistas de BEAZ, han estado haciendo visitas de apoyo técnico al proyecto. Estas visitas han facilitado la transferencia de conocimientos en materia de gestión de empresas, planes estratégicos y funcionalidad de las agencias de desarrollo locales, los cuales, adecuados a las características del territorio, han servido de modelo para conformar la ODR.

A continuación, abordamos los principios rectores del proceso de reconversión y los cuatro elementos con-

siderados como una aportación innovadora y novedosa para la experiencia del CAI Paraguay.

## **2. Principios rectores de un proceso de reconversión**

La palabra reconvertir, según el diccionario, tiene varios significados, entre ellos:

- Hacer que vuelva a su situación anterior lo que ha sufrido un cambio.
- Proceder a la reconversión industrial.
- Reestructurar.

Para nosotros, los tres significados son válidos, pero nos gustaría adaptar el segundo, de la siguiente manera: “proceder a la reconversión industrial para regenerar el bienestar social de una comunidad”.

Esta frase define la intención que perseguimos para la realización del proceso de reconversión en el central Paraguay.

No obstante, resulta necesario establecer metas medibles sobre las que asentar este proceso. Sin estas metas, los objetivos se podrían multiplicar y volver confuso el objetivo principal.

Así, hemos considerado que, para lograrlo, se debe partir de los siguientes principios:

- a) Participación comunitaria: si la comunidad no participa en la adopción de decisiones que afectan directamente su bienestar, difícilmente se apropiará de este proceso, y lo verá, más bien, como algo ajeno.
- b) Interés social: todo lo que se haga, ha de tener un sentido social; es decir, deberá repercutir en el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los segmentos de la población y en las relaciones comunitarias. La generación de empleo y la garantía de servicios básicos y recreativos son piezas que deben encajar para garantizar bienestar a la población.
- c) Enfoque de género: una de las principales metas de los años venideros será, sin duda, equilibrar la balanza que separa a los hombres de las mujeres. La búsqueda de esa igualdad de oportunidades ha de considerarse para tener un proceso equitativo, moderno y de base firme.
- d) La coordinación de actores del territorio: en nuestro caso, la delegación del MINAZ de Guantánamo es el actor principal; pero se ha demostrado que sin la participación de todos los actores que operan en el territorio, es imposible obtener resultados. Cada actor local domina una esfera de conocimientos y posee determinadas responsabilidades. El intercambio de ex-

perencias permite apoyar a cada sector con un mismo proceso y sus fortalezas. La actuación combinada de todos permite un impacto más inmediato. Asimismo, aunque el mayor peso recae sobre el MINAZ, el gobierno municipal tiene también una gran responsabilidad. Las autoridades del municipio están implicadas no sólo por la naturaleza de sus funciones, sino porque, además, la transformación del CAI le permitirá prestar servicios y suministrar bienes al territorio. Esto permitirá pasar de una visión vertical y sectorial, a una horizontal y multisectorial. Para los municipios, no se trata sólo de su responsabilidad con los bateyes, en cuanto a la prestación de servicios, sino en las oportunidades que, como territorio, se le presentan, puesto que ahora las producciones permiten brindar una respuesta directa a sus habitantes.

- e) La generación de innovaciones: durante el proceso, debemos buscar formas de gestión, manejo de la información o aprovechamiento de otras iniciativas, que permitan hacer algo nuevo y sostenible, sin dejar de acudir a las experiencias que ya han sido validadas por los sectores o los organismos.
- f) El respeto al medio ambiente: nuestro entorno ha de ser protegido, porque además de proveernos de recursos, debemos legarlo a las futuras generaciones. Además, la industria azucarera ha sido siempre la mayor causante de daños al ecosistema por la agresividad de sus residuales y el uso de químicos en el proceso de cultivo de la caña. Vamos a cambiarle la cara con una sonrisa verde.
- g) La sostenibilidad: todo proceso debe fundamentarse en la ecuación social y económica, y ofrecer resultados a largo plazo. Para ello es necesario tener ingresos propios que permitan prolongar una estructura en el tiempo. En este punto, es fundamental garantizar una entrada de recursos económicos, tanto en moneda nacional, como en divisas, que permitan la sostenibilidad.

### 3. Elementos innovadores

#### *La Oficina de Desarrollo para la Reconversión (ODR)*

La ODR tiene como objetivo apoyar la reconversión del central azucarero Paraguay mediante el aprovechamiento de los recursos de la provincia, generando iniciativas de desarrollo económico. Tiene varias áreas funcionales, que se encargan de agilizar el proceso, tales como gerencia, mercadotecnia, investigación, innovación y desarrollo. Para su creación, se pensó que, dado

el complejo proceso de reconversión, existiese un grupo especializado en gestionar proyectos, tanto de fuentes locales, como nacionales e internacionales, que apoyasen el proceso de reconversión. Estas personas serían profesionales que se capacitarían en materias como formulación y gestión de proyectos, enfoque de marco lógico, gestión de créditos, identificación de oportunidades de negocios, enfoque de género, gestión ambiental, etc. En cada caso, la capacitación correspondiente fue impartida por el grupo de trabajo del PDHL, por los consultores de BEAZ, por consultores y asesores del PNUD/PDHL, por la Universidad de Guantánamo, por la Federación de Mujeres Cubanas, entre otras instituciones.

La ODR ha asumido, hasta la fecha, con el apoyo del grupo de trabajo local de Guantánamo, la función de gestionar los proyectos, tanto de desarrollo económico, como sociales.

En el año 2002, trabajaban en la oficina cuatro personas, a las que posteriormente se han unido otras dos, para manejar el creciente volumen de trabajo como consecuencia de la incorporación de otros dos complejos agroindustriales al programa de reconversión. El Ministerio del Azúcar ha encontrado en la ODR una herramienta de dinamización y gestión local, por lo cual la Oficina ha creado puntos focales en cada uno de los centrales que se están reconvirtiendo.

Este modelo se debe adecuar a las características de cada territorio, articulando sus funciones con las del gobierno municipal. Desde mayo de 2005, está en marcha una experiencia de punto focal de ODR en el CAI Costa Rica, del municipio de El Salvador. El modelo aplicado en el CAI Costa Rica ahonda en la visión horizontal del proceso de reconversión, que considera el redimensionamiento de las tierras una oportunidad para el desarrollo de su territorio.

#### *La oficina virtual*

A través de la red, el correo electrónico e Internet, la oficina virtual pone en contacto, entre sí, a la ODR, las oficinas de BEAZ en Bilbao y la oficina del grupo de trabajo provincial del PDHL en Guantánamo.

Se abre diariamente en un horario convenido entre las partes y facilita, por un lado, el intercambio de información entre las diferentes instituciones que participan en el proyecto y, por otro, el asesoramiento continuo por parte de BEAZ.

Esta oficina virtual Bilbao-Guantánamo, gracias a la red, viabiliza la cooperación horizontal entre socios que

intercambian ideas, propuestas y proyectos para el desarrollo, y hace partícipe a BEAZ en todas las fases del proyecto. Se trata, asimismo, de una ventana que ha permitido capacitar, mediante ejercicios, a los profesionales de la ODR.

No hay que olvidar que, en muchos proyectos de cooperación, las relaciones entre los *partners* se pierden por falta de comunicación e información. La oficina virtual es sinónimo de comunicación y transparencia.

#### *Observatorio psicosocial*

Con sede en el central Paraguay, está integrado por especialistas del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), la Universidad de Guantánamo, el Instituto Pedagógico y los GTM y GTP del PDHL de Guantánamo. Su labor canaliza la participación de la población del central en todo el proceso de reconversión, mediante estudios y encuestas sobre el grado de satisfacción e integración. Por ejemplo, las marcas de los productos que elaborarán las fábricas fueron seleccionadas con la participación de los habitantes.

Hasta la fecha, el observatorio ha desarrollado un plan estratégico que incluye:

##### a) *Capacitación*

- De los miembros del equipo psico-socio-cultural en técnicas de investigación social: elaboración, diseño de investigación, técnicas de recolección de datos, procesamiento y análisis de datos, estrategias de intervención-comunicación participativa.
- De los líderes formales y no formales, mediante talleres participativos.
- De la población en general y los grupos focales.

##### b) *Investigación, mediante la observación, elaboración de encuestas, entrevistas, conversatorios, entre otros métodos.*

##### c) *Procesamiento y análisis de los datos obtenidos.*

##### d) *Análisis multisectorial de los resultados.*

##### e) *Propuestas de medidas para que la población del batey conozca y participe en el proceso de reconversión.*

Para concretar esta estrategia, se desarrolló metodologías como los mapas de riesgos y recursos, que han permitido a la comunidad diagnosticar su entorno y afrontar su desarrollo.

#### *3.4 Guía metodológica para la reconversión*

Incluye todos los pasos emprendidos hasta la fecha para la reconversión del central Paraguay. Esta guía po-

dría servir de referencia a experiencias semejantes en otros centrales.

Hasta la fecha, se ha compilado la información necesaria y agrupado los datos, los cuales han sido entregados a las diversas instituciones, de acuerdo con su área de competencias. También se elaboró el índice y los puntos a tratar, que son los siguientes:

1. *Presentación.*
2. *Introducción.*
3. *Principios rectores de un proceso de reconversión.*
4. *Grupo de trabajo.*
5. *Delimitación territorial.*
6. *Información surgida del ámbito territorial.*
7. *Transversalización y enfoque de género.*
8. *Identificación del proyecto de desarrollo socioeconómico.*
9. *Diagnóstico y selección de proyectos.*
10. *Plan de negocios.*
11. *Ejecución y evaluación del desarrollo del proyecto.*
12. *Anexos.*

Con la aplicación de esta guía, se espera tener un manual de consulta que apoye el proceso de reconversión en otros centrales azucareros, dentro y fuera del país.

#### **4. Conclusiones**

En este momento, las acciones del CAI Paraguay están en marcha y se piensa que la fase con apoyo de la cooperación internacional se terminará en junio de 2006. Constituye una de las experiencias piloto más ricas e interesantes en apoyo al empeño del pueblo cubano y sus instituciones de caminar hacia el desarrollo. Lo más importante, sin duda, es la realización de un trabajo lleno de ilusión y realidades.

Como conclusiones, recogemos unas breves notas de lo que hemos aprendido durante el proceso de reconversión.

1. Importancia de apoyar procesos nacionales y no proyectos aislados.
2. Utilización de experiencias de los socios cooperantes en procesos de reconversión similares, lo cual facilita la transferencia de conocimientos.
3. Visualizar la reconversión de los centrales azucareros como una oportunidad, a escalas municipal, local y territorial, de uso de los recursos de la tierra para la producción agropecuaria con destino a la población.
4. El desafío que supone la reconversión de la economía de un país posibilita la puesta en marcha de me-

- canismos innovadores en respuesta a la búsqueda de soluciones al monocultivo.
5. Articular el enfoque económico del proyecto con el estudio psicosocial y el impacto del cambio de actividad en la población azucarera.
  6. Hacer partícipe a la comunidad y a la población en el destino del cambio de su actividad económica y social, utilizando diversas metodologías para ello.
  7. Promover proyectos económicos que hagan sostenibles las inversiones y retroalimenten el proceso continuo de mejora.
  8. Promover proyectos sociales que den respuesta a la demanda de ocio, deporte y cultura que la población solicita.
  9. Detectar, dentro de la planificación de la acción, todas las supuestas hipótesis que pudiesen llegar a ser “cuellos de botella” del proceso.
  10. Tener un grupo multisectorial de los gobiernos provincial y municipal, facilita el logro de la integralidad de las acciones.
  11. Visualizar, desde el inicio, el cambio que la reconversión produce en la mujer y su papel protagónico en ese proceso.
  12. Asegurar toda la cadena de valor de las producciones nuevas identificadas y considerar que parte de su destino sea la satisfacción de las necesidades de la comunidad que ha emprendido el proceso de reconversión.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco. "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural." Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, Naciones Unidas, 1996a.
- \_\_\_\_\_. "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina." Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, 1997b.
- \_\_\_\_\_. "El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local." Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, LC/IP/R.180, 1997d.
- \_\_\_\_\_. *Curso sobre desarrollo local*. Madrid, Instituto de Economía y Geografía, 2003.
- Acosta Arévalo, José Octavio y Eduardo Baldeón Larrea. "Los sistemas de gobierno local en América Latina: México." UIM – 2001, Colección Síntesis, Núm. 15 26/11/2001.
- Aghon, Gabriel; Francisco Albuquerque y Patricia Cortes. *Desarrollo local en América Latina: Un análisis comparativo*. Cepal/GTZ.
- Arocena, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ed. Nueva Sociedad, 1995.
- Curbelo, J. L.; Francisco Albuquerque; C. de Mattos y J. R. Cuadrado. *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- Canzanelli, G. "Taller de capacitación, Sistemas de servicios a la producción." Programa *Universitas*, ILO.
- CEPAL. *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los 90*. Santiago de Chile, CEPAL, 1997.
- Colectivo de autores. *El perfeccionamiento empresarial en Cuba*. La Habana, Editorial Félix Varela, 1999.
- Del Castillo, J. (Dir.). *Iniciativas locales de empleo y declive industrial*. Madrid, Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Manual de desarrollo local*. Vitoria, Serie Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, 1994.
- Del Río, C. y J. R. Cuadrado. "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional." En: Curbelo, J. L. y otros (1994).
- Echeverría, M. C. "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española." *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Madrid, Núm. 2387, 18-24 de octubre de 1993.
- Garofoli, G. "Modelos locales de desarrollo." Madrid, *Revista Estudios Territoriales*, Núm. 22, 1986.
- \_\_\_\_\_. "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio." *Desarrollo humano local*. La Habana, Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible, Universidad de La Habana, 2004.
- Hirschman, A. "Enfoque generalizado del desarrollo por medio de enlaces, con referencia especial a los productos básicos." *El Trimestre Económico*, México D. F., Volumen 44 (1), Núm. 173, FCE.
- IMPI. "Impulso al fortalecimiento de las PYME desde los ayuntamientos españoles." *Estudios e informes sobre las PYME*. Madrid, Ministerio de Industria y Energía, 1995.
- IULA/CELCADEL. *El municipio: promotor del desarrollo económico local*. Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Quito, Proyecto SACDEL / Federación de Municipios de Canadá, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Desarrollo local*. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Núm. 13, Quito, 1993.
- Marquetti, H. *Cuba: reformas estructurales en los años 90. Resultados, problemas y perspectivas*. La Habana, documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Cuba: el nuevo patrón de crecimiento de la industria azucarera*. La Habana, documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2002.
- Vilariño, Andrés y Silvia Domenech. *El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía en Cuba*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1986.
- Zaldívar, M. "La capacidad de producción y la planificación técnico económica." *Revista Economía y Desarrollo*. Núm. 88, septiembre-octubre, 1985.
- \_\_\_\_\_. "La gestión Empresarial en Cuba." Evento por los 35 años de los estudios de Economía. Noviembre, 1997.
- \_\_\_\_\_. *El Sistema de dirección y planificación de la economía*. Publicación interna, MINJUS, 1987.



En el año 2003, cuando, junto al Instituto HEGOA, empezamos a colaborar en Cuba en el sector del desarrollo económico local, compartimos con diferentes personas y entidades cubanas y vascas la necesidad de apoyar un proceso estratégico de capacitación, asistencia técnica y aplicación de proyectos de desarrollo orientados a este sector. Hay que reconocer que nos encontrábamos con un reto muy novedoso, y era necesaria la implicación de personas y entidades con capacidad y con iniciativa para reflexionar e impulsar nuevas experiencias que se pudieran adaptar a la realidad socioeconómica cubana. Nos encontrábamos, además, en un proceso nuevo y clave en Cuba, como es la reconversión de la industria azucarera y, sin duda, ese podía ser el campo de actuación de esta estrategia, tal como se planteaba desde el Ministerio de la Industria Azucarera, el Ministerio para la Inversión y la Colaboración Económica y la población misma, afectada por este proceso de reconversión.

Como afirma el II Informe sobre el desarrollo de los Objetivos del Milenio en Cuba (2005), en la década de los 90, el modelo económico y social cubano se vio sometido a los mayores retos desde su implantación, pues al desaparecer el campo socialista se produjo una reducción abrupta de los recursos disponibles, una crisis económica agravada por el recrudecimiento del bloqueo unilateral impuesto a Cuba por el gobierno de los Estados Unidos, que hizo necesario un proceso de transformaciones en el funcionamiento socioeconómico para adecuarlo a las nuevas condiciones internacionales y nacionales.

La limitación esencial al crecimiento económico ha sido el déficit de ingresos externos, vinculado a la diná-

mica de los precios internacionales, especialmente del azúcar, que no ha favorecido, durante el período especial, el intercambio comercial.

Uno de los sectores económicos en los cuales es más importante el proceso de redimensionamiento y reestructuración, es el de la producción de azúcar. A mediados de 2002, Cuba inició la reestructuración de su sector azucarero, que denominó *Tarea Álvaro Reynoso* y, a partir de entonces, dedicó a otras producciones el 60 % del área que hasta entonces se dedicaba al cultivo de la caña. En un período de 5 años, el número de complejos agroindustriales (CAI) en funcionamiento se redujo de 156 a 60. Una parte de los trabajadores de los ingenios que cesaron en la elaboración de azúcar o miel fue reubicada, y los demás pasaron a estudiar, actividad que se convirtió en su empleo, por lo que reciben como remuneración el promedio de lo devengado en el último año, una nueva modalidad de ocupación que después amplió el país a otros frentes de la sociedad. Más de 90 mil trabajadores del azúcar se reincorporaron a la educación en Cuba.

La reestructuración del sector azucarero de Cuba, aglutinado en el MINAZ, no sólo contempla el redimensionamiento de los niveles de producción de azúcar, sino la reducción de sus costos hasta hacerla competitiva, la diversificación de las producciones y servicios agrícolas e industriales, y el desarrollo de una agricultura sostenible a partir de la aplicación del conocimiento.

La región oriental del país ha sido priorizada por las autoridades nacionales de cara a la cooperación internacional, dado su menor Índice de Desarrollo Humano en comparación con el resto del país.

En este contexto, los proyectos presentados por HEGOA en el FOCAD (Fondo de Cooperación de Ayuda al Desarrollo del Gobierno Vasco) están insertos dentro de la estrategia de apoyo al desarrollo económico local en la región oriental de Cuba, que está desarrollando HEGOA en el marco del Programa de Desarrollo Humano Local/PDHL Cuba y en colaboración con otras entidades locales.

Los cuatro proyectos presentados por HEGOA, desde 2003 hasta 2006, actualmente en ejecución, están orientados a potenciar el desarrollo económico local y fortalecer el proceso de reconversión en la industria y la agricultura azucareras, en un marco de creación de sinergias de la cooperación vasca. En esta lógica, se insertan los proyectos que complementan cada año el diplomado *Formación de gestores de procesos de reconversión agroindustrial en el marco del desarrollo humano local*, coordinado por el Laboratorio *Universitas* Holguín, con los proyectos *Apoyo al proceso de reconversión del CAI Guatemala* y *Apoyo al proceso de reconversión del CAI Frank País*.

Cabe destacar la importancia que ha adquirido la cooperación en el apoyo estratégico a la reconversión del sector azucarero. Ha posibilitado la creación de un *grupo temático* sobre la reconversión, formado por el MINAZ, el MINVEC y el PNUD. La complejidad del presente proceso hace necesario priorizar, capacitar y formar al personal técnico cubano en temáticas, tales como el desarrollo económico o el enfoque de género, desde una perspectiva local, para adecuar y actualizar sus conocimientos y experiencias a una nueva realidad económica.

Los proyectos de HEGOA se enmarcan dentro de la estrategia de cooperación del gobierno vasco en Cuba,

en la cual una de las líneas prioritarias es el desarrollo económico local y, concretamente, el apoyo a la reconversión agroindustrial en Cuba.

El diplomado *Formación de gestores de procesos de reconversión agroindustrial en el marco del desarrollo humano local*, coordinado por el Laboratorio *Universitas* Holguín se convierte, por tanto, en una herramienta fundamental para apoyar la capacitación de cuadros y personal técnico de los CAI, así como responsables de granjas y empresas agropecuarias que deben ser el motor de nuevas iniciativas en los municipios afectados por la reconversión.

Con respecto al diplomado, los antecedentes datan del curso 2004 y se puede considerar que se ha logrado su consolidación después de estos años; se ha logrado impartir docencia y gestionar el diplomado con calidad, y se ha tenido un apoyo especial de la Universidad de Holguín.

Nos complace ver cómo ha evolucionado este diplomado y cómo sus perspectivas son buenas, con futuras ediciones para los cursos 2006/07 y 2007/08. Extendemos el agradecimiento y el reconocimiento, por el trabajo realizado y los apoyos prestados, tanto para el diplomado, como para este proceso de desarrollo económico local en el marco de la reconversión, a todas las personas y entidades que durante estos años han confiado en el desarrollo de nuevas iniciativas que, conjuntamente, estamos impulsando en Cuba. Éste ha sido nuestro compromiso y seguiremos compartiendo este trabajo en el futuro.

Carlos Puig Lizarraga  
Instituto HEGOA  
Universidad del País Vasco

# Anexo CONSIDERACIONES SOBRE METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

---

**Carlos A. Córdoba Martínez**

Centro de Estudios sobre Cultura e Identidad, Universidad Oscar Lucero Moya, Holguín.

Estos apuntes son sólo un trabajo en ciernes, que pretende facilitar la labor y el estudio de los profesores y alumnos, en particular, los que se encuentran en los municipios, debido a la escasez de bibliografía especializada. A pesar de su carácter general y, por lo tanto, somero, las ideas tratadas son resultado de muchos años de trabajo docente e investigativo, y pueden ser de mucha utilidad práctica para el investigador novel.

Las investigaciones aplicadas, que resuelven los problemas en la comunidad y en la escuela, pueden ser de dos tipos: *cuantitativa* y *cualitativa*.

La *investigación cuantitativa*, como lo indica su nombre, resalta los datos cuantificables y, generalmente, validados mediante un experimento.

La *investigación cualitativa* permite mayor grado de subjetividad; el investigador puede hacer valoraciones a partir de su experiencia personal y el estudio de casos, sin necesidad de trabajar con poblaciones y muestras extensas, ni está obligado a experimentos clásicos con grupos de experimento y control.

Cada tipo de investigación exige métodos que le son propios. Es decir, existen métodos, tanto para las investigaciones cuantitativas, como para las cualitativas. En realidad, la mayoría de los investigadores utilizan métodos de ambos tipos de investigación, aunque casi siempre se privilegia uno de ellos. Por ejemplo, podemos afirmar, en una introducción: “en esta tesis de carácter cualitativo se emplea, además, algunos métodos cuantitativos, triangulándose los resultados.”

La realización de cualquier investigación social exige la elaboración de un diseño, como pauta a seguir en el proceso investigativo. La elaboración del diseño im-

plica que es necesario un conocimiento precedente del objeto a tratar, una búsqueda inicial que permita la estructuración de los pasos a seguir en el momento de ejecutar la investigación.

El diseño debe tener los siguientes elementos: *problema*, *objeto*, *campo*, *objetivo*, *hipótesis* (o sustitutos de la hipótesis: idea a defender o preguntas científicas), *fuentes*, *metodología*, *población* y *muestra*, *aportes* y *novedad de la investigación*.

La formulación del *problema* es un elemento esencial, hasta el punto de que, en ocasiones, su determinación constituye un aporte científico.

Entendemos por *problema* una situación que favorece la aparición y la agudización de dificultades sociales (entre ellas, las de carácter pedagógico), o que limita o entorpece el desarrollo normal de la comunidad y la escuela. El problema se presenta como una contradicción formada por dos elementos internamente relacionados.

El problema no se inventa, se formula a partir de las contradicciones de la propia realidad; se parte de *situaciones problemáticas*: hechos, acciones reiteradas que conspiran contra el normal desarrollo de la comunidad o del proceso docente educativo. Hasta este momento, se está trabajando a partir del conocimiento empírico, de la constatación de fenómenos por parte de la comunidad y la escuela. A partir de aquí, se introduce el conocimiento científico, cuando nos proponemos determinar las causas y regularidades de estos fenómenos.

Para convertir una simple situación problemática en problema científico, proponemos los siguientes pasos:

- Determinar desde cuándo se manifiesta la situación y qué características presenta, y utilizar para ello fuentes orales y documentales. Tomaremos, como ejemplo, el alcoholismo. Es necesario entrevistar a enfermos, familiares y personal de salud, y trabajar con los documentos reunidos sobre el caso en los centros de asistencia médica.
- Valorar las fuentes bibliográficas que abordan el tema.
- Presentar una primera visión del fenómeno.

A partir de este momento, estamos en condiciones de determinar el problema. Un *problema científico* puede plantearse en forma de pregunta o describiendo el fenómeno. En ambos casos, el problema debe estar redactado de tal forma que esté presente la contradicción que lo origina. A continuación, planteamos dos ejemplos:

Primer ejemplo:

- El número de alcohólicos está aumentando en la comunidad X, lo que conspira contra la calidad de la vida y se ha convertido en una amenaza para el normal desarrollo de sus habitantes.
- ¿Cómo contribuir a que descienda el índice de alcoholismo entre los habitantes de la comunidad X para favorecer la elevación de la calidad de la vida y la tranquilidad de sus ciudadanos?

Segundo ejemplo:

- La enseñanza de la Historia, en especial la de Cuba, es decisiva en la formación identitaria y patriótica de las nuevas generaciones; sin embargo, los estudiantes de secundaria básica están poco motivados por las clases de Historia.
- ¿Cómo incrementar el interés de los alumnos de secundaria básica por las clases de Historia?

Una vez planteado el problema, otro momento determinante en el diseño es la elaboración de los *objetivos*. Una investigación debe tener sólo un objetivo fundamental; los objetivos específicos, dirigidos a alcanzar el objetivo central, deben adoptar la forma de tareas científicas y ser consignados como tales.

El objetivo fundamental debe guiar la solución del problema de la investigación. Debe plantear el medio a través del cual nos proponemos solucionar el problema. Por ejemplo:

- Elaboración de una metodología cuya aplicación contribuya a disminuir el índice de alcoholismo en la comunidad X.

- Presentación de recomendaciones pedagógicas dirigidas a desarrollar la motivación por el estudio de la Historia de Cuba entre los escolares de secundaria básica.

Como ya hemos afirmado, los objetivos específicos deben tener la forma de tareas, pues están dirigidos a cumplir el objetivo fundamental.

Tareas:

Ejemplo 1:

1. Determinar las causas que generan el aumento del alcoholismo.
2. Realizar un estudio de casos de los alcohólicos de la comunidad.
3. Elaborar la metodología.
4. Aplicar la metodología.
5. Validar la metodología.

Ejemplo 2:

1. Valorar el papel de los métodos activos en la enseñanza de la Historia.
2. Realizar un diagnóstico de la situación en la secundaria básica X.
3. Elaborar el conjunto de recomendaciones.
4. Aplicar las recomendaciones.
5. Valorar la metodología.

Se recomienda que, en el objetivo fundamental, el verbo aparezca de forma sustantivada y, en las tareas, en infinitivo, pues, en el primer caso, significa el logro final y, en el segundo, el proceso. Debe existir una estrecha relación entre las tareas y los epígrafes; así, de una tarea pueden derivar uno o más epígrafes o, por el contrario, dos tareas pueden constituir un epígrafe.

El *objeto* nos permite determinar la ciencia o la parte de la ciencia en la que vamos a fundamentar la investigación. Esto es muy importante, desde la preparación de la investigación, pues impide que nos perdamos en la búsqueda de las fuentes. Entre ellas, la numerosa bibliografía, cuyo análisis crítico es imprescindible para argumentar el problema.

El *campo* es la concreción del objeto. Es la parte del objeto que vamos a transformar o en el cual vamos a aportar. Algunos autores no creen necesario determinar el campo, pues consideran que el problema se corresponde con él. Esto puede ocurrir en ocasiones, pero, como regla, el campo es más amplio que el problema.

A continuación, planteamos algunos ejemplos.

### Objeto:

- Los efectos de las sustancias psicótropas.
- El proceso docente educativo de la enseñanza de la Historia.

### Campo:

- El alcoholismo.
- Los métodos participativos en la enseñanza de la Historia.

La determinación de la *hipótesis* es un elemento esencial del diseño. La hipótesis es una predicción científica, una conjetura, la supuesta solución al problema, a cuya comprobación se dedica la investigación y, como es lógico, puede ser corroborada o rechazada. En la práctica, la hipótesis se va reajustando durante el desarrollo de la investigación. Su importancia es tan grande para el desarrollo de la ciencia que, en muchos casos, esta última trabaja con hipótesis, como por ejemplo, la explicación del origen del universo. Como en el caso del problema, la determinación de la hipótesis exige conocimientos previos.

La hipótesis está integrada por variables, que son de dos tipos: independientes y dependientes.

La *variable independiente* recoge la propuesta del investigador, los elementos que considera necesarios para incidir en el problema. La *variable dependiente* es la parte de la realidad sobre la que recae la acción y/o va a ser transformada. Plantearemos a continuación ejemplos de hipótesis:

- Una intervención dirigida a incidir sobre los factores sociales negativos existentes en la comunidad y la familia, junto al tratamiento médico-social de los alcohólicos, favorecerá la disminución de los efectos perniciosos del alcoholismo y contribuirá a aumentar la calidad de la vida de la familia y la comunidad.
- Una metodología de la enseñanza de la Historia que privilegia los métodos participativos en la clase, fundamentada en la teoría de la Historia social, contribuirá a desarrollar la motivación de los estudiantes por esta materia.
- *Variable independiente*: intervención social que incluye trabajar sobre los factores negativos que propician el alcoholismo y el tratamiento de los enfermos.
- *Variable dependiente*: disminución de las personas adictas al alcoholismo y de sus efectos perniciosos, hecho que incidirá en la calidad de vida.

En toda investigación, se debe tener en cuenta las variables extrañas o ajenas, que si bien no aparecen en la hipótesis, deben ser controladas para anularlas o disminuir sus efectos.

En una investigación cualitativa o en la que predomine el enfoque cualitativo, no se recomienda una hipótesis, por lo menos en su forma clásica; en este caso, se utiliza la *idea científica* o *idea a defender*. Dicha idea no necesita ajustarse a variables pues recoge los elementos básicos esenciales a fundamentar. Por ejemplo:

- Las manifestaciones de alcoholismo en la comunidad X están relacionadas con los problemas sociales existentes y se manifiestan con más agudeza en las familias multiproblémicas.

Cuando se realiza una investigación de tipo exploratorio para iniciar un nuevo tema, o el investigador no tiene experiencia, se recurre a las *preguntas científicas*. Éstas son interrogantes que sirven de guía al investigador. Por ejemplo:

- ¿Cuáles son los efectos del consumo del alcohol?
- ¿Qué problemas sociales favorecen la formación de conductas alcohólicas?
- ¿Cómo inciden los desajustes familiares en el desarrollo de conductas alcohólicas?
- ¿Qué medidas debe comprender una intervención social dirigida a disminuir el índice de alcoholismo en la comunidad X?

Algunos especialistas recomiendan las preguntas científicas en las investigaciones cualitativas e, incluso, existe una tendencia que niega la necesidad de hipótesis.

Otro momento resaltante en el diseño, es la metodología a seguir en el desarrollo de la investigación. La *metodología* está integrada por los *métodos* y *técnicas*. Existe divergencia, entre los distintos autores, sobre los conceptos de método y técnica, por lo que simplificaremos el asunto y asumimos el término *método* de manera que incluya ambos significados.

Los *métodos* son las vías, los medios, los instrumentos mediante los cuales logramos obtener el nuevo conocimiento científico de las fuentes. Las fuentes pueden ser orales y escritas. En este último caso, documentales o bibliográficas.

Los métodos nos permiten el acceso a las fuentes, de ahí la importancia de su selección y utilización. Los métodos se clasifican en empíricos y teóricos. Los métodos empíricos nos dan acceso directo a la realidad;

los métodos teóricos permiten el análisis y la valoración de los datos obtenidos gracias a los métodos empíricos, lo que nos permitiría penetrar en la esencia de los fenómenos. La selección de los métodos se relaciona con los presupuestos de la investigación.

Los *métodos empíricos* más utilizados son: observación, experimento, encuesta, entrevista, estudio de casos, técnica de consenso, entre otros.

La *observación* es una de las principales vías para la obtención de nuevos conocimientos; no obstante, es necesario distinguir entre la cotidiana y la científica. La observación científica exige procedimientos específicos.

La *observación científica* es intencional, premeditada. Es necesario determinar con anterioridad qué es preciso observar a partir de las exigencias del diseño. Esto debe estructurarse en *items* e indicadores. A partir de lo anterior, debe crearse la guía de observación. Las observaciones pueden ser muy sistematizadas, sistematizadas y poco sistematizadas. En las muy sistematizadas aparecen todos los elementos a observar, distribuidos en indicadores, y se asemeja a una guía estadística de un censo. Está acompañada de un sistema de evaluación. La sistematizada exige el planteamiento de los principales elementos a observar, pero no siempre requiere un sistema de evaluación preciso. La poco sistematizada sólo tiene en cuenta las tendencias esenciales que exige el diseño.

Ejemplo de observación sistematizada para medir la calidad de la vida en las viviendas:

*Calidad de la construcción:*

E \_\_\_\_\_  
 B \_\_\_\_\_  
 R \_\_\_\_\_  
 M \_\_\_\_\_

*Calidad del mobiliario:*

E \_\_\_\_\_  
 B \_\_\_\_\_  
 R \_\_\_\_\_  
 M \_\_\_\_\_

*Equipos electrodomésticos:*

Radio \_\_\_\_\_  
 Ventilador \_\_\_\_\_  
 Plancha eléctrica \_\_\_\_\_  
 Licuadora \_\_\_\_\_  
 Televisor \_\_\_\_\_  
 Refrigerador \_\_\_\_\_  
 Radiograbadora \_\_\_\_\_

Vídeo \_\_\_\_\_

Aire acondicionado \_\_\_\_\_

Otros \_\_\_\_\_ ¿Cuáles? \_\_\_\_\_

La *sistematizada* contiene, como regla, los principales *items*: a partir del ejemplo anterior, calidad de la construcción, mobiliario, equipos electrodomésticos, sin que sea necesario detallarlos.

La *poco sistematizada* se usa, generalmente, para familiarizarse con el entorno y no registra *items* específicos. Así, un investigador social recién llegado a la comunidad pasea por las calles y realiza una observación primaria de todo lo posible: construcciones, viales, servicios, comportamiento social, etc.

La observación puede clasificarse en *participante* y *no participante*. En la primera variante, denominada también *etnológica*, pues se utiliza en el estudio de etnias que viven en las condiciones de la comunidad primitiva, el investigador convive con la comunidad y participa en sus actividades; en la segunda, se mantiene al margen y se limita a anotar lo observado con una estricta imparcialidad. De ser posible, es recomendable no dar a conocer la actividad a los individuos objeto de estudio.

El *experimento* es un método clásico de las investigaciones empíricas. El experimento parte de replicar la realidad en condiciones especiales creadas por el investigador, con el objetivo de probar la viabilidad de una metodología, un proyecto de intervención social, etc. Como en los otros métodos, es necesario valorar cuidadosamente los indicadores a medir; cualquier descuido en este sentido sería funesto. En la preparación del experimento, seleccionar dos grupos que sean lo más semejantes posible: uno de experimentación y otro de control. El entorno debe reunir, también, condiciones similares. El experimento lleva controles o pruebas de entrada y de salida; también puede incluir pruebas intermedias, de acuerdo con la extensión del experimento. La prueba de entrada nos permite conocer el comportamiento de ambos grupos al iniciarse el experimento, mientras que la prueba de salida evidencia las diferencias entre ellos, validando o reprobando la metodología propuesta.

Las variables extrañas o ajenas siempre estarán presentes en un experimento social. Por ejemplo, un experimento pedagógico podría estar viciado por:

- Inconscientemente, se le presta más atención al grupo experimental que al de control.
- Los alumnos que conocen que están participando en un experimento se esfuerzan más, condicionando su conducta.

- Respecto al grupo de control, la metodología tradicional puede ser contaminada inconscientemente por el profesor, al introducir nuevos elementos.

Para eliminar o disminuir estas variables extrañas, muchos investigadores utilizan el *cuasi* experimento o la instrumentación pedagógica de un contenido. En este caso, no hace falta grupo de control; sólo es necesario aplicar la metodología a los alumnos del grupo que se atiende y valorar los resultados. Este método no valida el experimento, pero mide su factibilidad. En este caso, se recomienda utilizar elementos cuantitativos y cualitativos. Es decir, no basta con medir avances porcentuales; es necesario que el investigador describa el proceso ocurrido y tome las opiniones de los alumnos.

Los métodos y técnicas empíricas más utilizados son los de observación, experimento, entrevista, encuesta, informantes clave, historias de vidas y técnicas de consenso.

Al realizar un diseño, un investigador que necesite obtener datos de carácter empírico, como regla, no se plantea un método, sino varios, organizados como sistema, que se relacionen y complementen.

La *observación*, como método empírico, es una forma de recoger información que tiene la ventaja de que, generalmente, se realiza en el contexto en el cual ocurren los hechos y ofrece, de esa manera, bastante fiabilidad.

Desde que nace, el hombre está aprendiendo gracias a la observación, por lo que es necesario distinguir entre la observación cotidiana y la científica. La observación científica, como método, es un acto sujeto a un plan, que requiere sistematicidad y control a partir de indicadores propuestos.

La observación, según el lugar que ocupa el investigador en el proceso, es de dos tipos: *participante* y *no participante*.

En la *observación participante*, el investigador se involucra en las actividades del grupo objeto de investigación, actúa como un miembro más. En la *no participante*, es un observador imparcial que no participa directamente en el proceso, sino que toma nota a partir de la guía de observación. La observación simple, con una guía bien estructurada, es propia de las investigaciones cuantitativas, mientras que la investigación participante se utiliza en las cualitativas.

La *observación participante* es un método indispensable en las investigaciones sociales, incluyendo las pedagógicas, debido a que las impresiones y experien-

cias del investigador son datos muy valiosos para el desarrollo de la investigación. La observación participante combina la observación simple y el intercambio con el medio social; el investigador comparte, tanto como sea posible, la vida de los investigados y puede llegar a la visión de los hechos que tiene el grupo estudiado, a la vez que nota los cambios que se van desarrollando. Este método se debe combinar con el experimento pedagógico, a pesar del carácter cuantitativo del último.

El experimento es un método clásico, muy propio de las ciencias naturales, transferido a las ciencias sociales; en éstas, como es lógico, no se puede obtener una réplica de la realidad como en las ciencias naturales; cuando más, un acercamiento a los fenómenos y procesos, que nos permita determinar tendencias.

El experimento cuantitativo exige, como regla, un grupo o más de experimentación y sus equivalentes de control, ambos seleccionados aleatoriamente. Los dos tipos de grupos deben ser lo más similares posible, tanto por el rendimiento de sus miembros, como por las condiciones ofrecidas: aulas, calidad de los profesores, materiales docentes, etc.

Si se trata de un experimento docente, por ejemplo, en el grupo experimental se desarrolla la metodología propuesta por el investigador para solucionar el problema. En el grupo de control se sigue impartiendo la docencia tradicional, de modo que la actividad no sufra cambios.

Se debe realizar pruebas, tanto en el grupo de experimentación, como en el de control, al inicio y al final del experimento, para medir el conocimiento de partida y al final, y determinar si la metodología propuesta ofrece más posibilidades que las formas tradicionales, tras comparar los avances de ambos colectivos.

Aunque el experimento es la forma clásica para validar las propuestas pedagógicas en las investigaciones cuantitativas, en la actualidad, muchos investigadores dudan de su efectividad, pues consideran que de forma inconsciente se privilegia el grupo de experimentación o se contamina el de control con elementos de la metodología propuesta.

La tendencia actual es realizar intervenciones pedagógicas o *cuasi* experimentos, que no exigen, necesariamente, la aleatoriedad, ni tampoco el grupo de control. La metodología se aplica en el colectivo, no para validar, sino para determinar las posibilidades reales que brinda su implementación. Este método adquiere características cualitativas y aunque no rechaza las pruebas de entrada y salida, los porcentajes tienen

menos importancia que la descripción de las transformaciones.

En la búsqueda de información a partir de las fuentes orales, es necesario utilizar diversas técnicas, que algunos autores consideran también como métodos. Entre los más utilizados están la *entrevista* y la *encuesta*. Ambas están muy relacionadas y se complementan. La *entrevista* se propone para la búsqueda de información a colectivos menores de 50 personas, o para validar una encuesta, aplicándola a un número reducido de los encuestados. La *encuesta* se realiza a grupos muy numerosos, de 50 individuos o más.

La aplicación de una entrevista requiere preparación. El entrevistador o los entrevistadores deben prepararse para ella:

- Estudiar profundamente el tema o los temas sobre los que versará la entrevista.
- Estructurar la entrevista; es decir, preparar el cuestionario de preguntas.
- Conocer las características del futuro entrevistado, indagar con anterioridad sobre su vida.
- Preparar condiciones, siempre que sea posible, y empezar por un local apropiado, con temperatura agradable, correctamente iluminado, en el cual sea posible mantener la privacidad.

En el acto de la entrevista debe guardarse algunas formalidades:

- Presentarse con puntualidad en el tiempo acordado, vestido correctamente, según las exigencias del medio social y de acuerdo con las características de la personalidad a entrevistar.
- Hacer gala de amabilidad y cortesía con el entrevistado, ganarse su confianza, establecer una comunicación adecuada.
- No iniciar la entrevista con preguntas conflictivas, más bien de tipo general, que hagan sentir bien a la persona entrevistada y facilite el diálogo. Por ejemplo, a una directora de escuela con muchos años de experiencia, se le puede preguntar cuáles han sido sus mejores vivencias en el cargo, que hable de sus éxitos y sólo, más tarde, entrar en los temas conflictivos, como el bajo rendimiento escolar obtenido en el último curso.
- No extender la entrevista más de dos horas y, si fuera necesario prolongarla, solicitar una nueva entrevista.
- Escuchar al entrevistado e intervenir lo menos posible; hacerlo sólo cuando sea necesario, para restablecer la dirección de la entrevista; es decir, cuando el entre-

vistado, por mucho tiempo, aborda temas colaterales que no aportan, o para introducir nuevas preguntas o temas.

- Solicitar el permiso del entrevistado para grabar la conversación. En el caso de que se tome apuntes, es recomendable que la entrevista la realicen dos personas, una para guiar la conversación y otra para tomar los apuntes. Aunque esta última también puede intervenir si lo considera necesario.
- Antes de concluir la entrevista, debe hacerse un resumen de los principales tópicos tratados y de los elementos esenciales de las respuestas, comunicarlo al entrevistado, y solicitar su aprobación, o si quiere cambiar o agregar algo.
- Despedirse agradeciendo la cooperación.

Una vez concluida, se debe, lo más pronto posible, valorar los materiales obtenidos y realizar el informe definitivo de la entrevista.

Las entrevistas pueden ser individuales o grupales. En el segundo caso, el grupo no debe superar las siete personas. Ante una pregunta, después de que la primera persona expone sus criterios, se solicita los de los demás, que pueden ser concordantes o discordantes. Se toma el número en pro y el número en contra. Cada nueva pregunta debe ser iniciada por otro miembro del grupo y los demás opinan a continuación; deben impedirse que una persona lleve la voz cantante y los demás no opinen.

La *encuesta*, como hemos afirmado, está dirigida a muestras numerosas. Existen diversas formas de aplicar las encuestas. Las tradicionales se realizan de forma directa o mediante el teléfono y el correo: Actualmente, se puede aplicar encuestas por Intranet, Internet y correo electrónico. Como se pone de manifiesto a través de las encuestas, se puede acceder a poblaciones muy dispersas y numerosas en breve tiempo.

La realización de una encuesta exige una larga preparación. El autor o los autores deben, además de estudiar profundamente la temática, determinar las cuestiones a abordar con sus correspondientes indicadores, antes de determinar las preguntas. Es decir, es necesario primero hacer una relación de temas e indicadores a partir de los cuales se formulan las preguntas.

Las preguntas pueden ser abiertas o cerradas. En el caso de las cerradas, es necesario señalar las posibles respuestas: el encuestado sólo tiene que seleccionar su opción u opciones. Recomendamos las preguntas cerradas, pues las abiertas son muy difíciles de tabular. En

este caso, el encuestador tiene que cerrarlas personalmente al determinar las tendencias fundamentales.

Una encuesta en gran escala requiere ser validada; esto es, comprobar su efectividad en un número relativamente reducido de personas, para poder corregir posibles defectos. Si hasta ese momento, tenemos una pregunta abierta, por no haber podido determinar las posibles tendencias de respuestas, es el momento de cerrarlas. Todo lo anterior no quiere decir que desechemos totalmente las preguntas abiertas; se puede plantear un grupo de indicadores y dejar un último inciso en el que se señale la palabra *otros* y frente a ella, *¿cuál?*; es decir, una pregunta mixta. Además, se puede formular siempre alguna pregunta abierta al final de los temas o de la propia encuesta.

Toda encuesta se inicia con una introducción en la cual se señala los motivos de la encuesta, se da las orientaciones necesarias para su llenado y se agradece la colaboración.

Las primeras preguntas de la encuesta son de carácter general y difieren en sexo, edad, origen social, nivel cultural, profesión u oficio, entre otros posibles aspectos. Por ejemplo:

Sexo: M \_\_\_\_ F \_\_\_\_

Edad:

0-5 \_\_\_\_

6-11 \_\_\_\_

12-14 \_\_\_\_

15- 17 \_\_\_\_

18-23 \_\_\_\_

Origen social:

Campesino \_\_\_\_

Obrero \_\_\_\_

Técnico \_\_\_\_

Intelectual \_\_\_\_

Cuentapropista \_\_\_\_

Otro \_\_\_\_ ¿Cuál? \_\_\_\_\_

Nivel de enseñanza terminada:

Primaria \_\_\_\_

Secundaria \_\_\_\_

Preuniversitario \_\_\_\_

Técnico medio \_\_\_\_

Universitario \_\_\_\_

Otro \_\_\_\_ ¿Cuál? \_\_\_\_\_

Le siguen preguntas de introducción al tema y de discriminación. Estas últimas se utilizan en encuestas a dis-

tancia con el objetivo de discriminar información que no interesa o distorsiona nuestra búsqueda. Por ejemplo, en una encuesta a profesores de secundaria básica, se señala:

Nivel donde trabaja:

Pre-escolar \_\_\_\_

Primaria \_\_\_\_

Secundaria \_\_\_\_

Preuniversitario \_\_\_\_

Universitario \_\_\_\_

Si algún docente interesado, de otro nivel que no sea el de secundaria, ha contestado, separamos su encuesta, pues nuestro interés está dirigido a la secundaria básica.

Durante la encuesta, se puede introducir, sin exceso, preguntas de control dirigidas a conocer si la persona, en realidad, conoce sobre lo que está opinando. De esta forma, en una encuesta que tenga elementos sociológicos, por ejemplo, se pregunta:

¿Conoce usted los países que forman la Unión Europea?

Si \_\_\_\_

No \_\_\_\_

La pregunta de control sería la siguiente:

¿De los siguientes países, marque con una X los que pertenecen a la Unión?

España \_\_\_\_

Noruega \_\_\_\_

Suiza \_\_\_\_

Holanda \_\_\_\_

Otro tipo de preguntas incluidas en las encuestas son las de reforzamiento. Se realizan con asuntos muy importantes, de los cuales necesitamos información y fidelidad. En este caso, un mismo contenido se reitera mediante dos preguntas similares.

- ¿Cuáles son las mayores dificultades que usted encuentra en la enseñanza-aprendizaje de la Historia?
- ¿Qué problemas limitan la enseñanza-aprendizaje de la Historia?

Nos hemos referido a los principales tipos de preguntas especiales que contiene una encuesta. Es necesario aclarar que constituyen minoría dentro del texto de la encuesta, y su objetivo es asegurar su científicidad. La mayoría de las preguntas son normales y están dirigidas a buscar información.

Como ya hemos dicho, las preguntas, por su forma, se clasifican en abiertas y cerradas. Las preguntas cerradas, a su vez, pueden ser: cerradas simples, cerradas en abanico y cerradas en abanico con estimación.

Las cerradas simples son muy sencillas, como su nombre lo indica:

¿Se encuentra usted motivado por las clases de Historia?

Si \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_

No sabe \_\_\_\_\_

Las cerradas en abanico son mucho más complejas; en ellas aparecen todas o las principales tendencias de respuestas.

¿Por qué no se encuentra usted motivado por las clases de Historia? Marque con una X las causales.

Son aburridas \_\_\_\_\_

No entiendo al profesor \_\_\_\_\_

Se utilizan pocos medios auxiliares \_\_\_\_\_

El profesor habla todo el tiempo y el alumno no participa \_\_\_\_\_

Las tareas son poco creativas \_\_\_\_\_

No me siento relacionado con la Historia que explica el profesor \_\_\_\_\_

Los textos no llenan mis expectativas \_\_\_\_\_

Existe indisciplina en el aula \_\_\_\_\_

Los hechos y las personalidades históricas son pobremente tratados \_\_\_\_\_

Otros \_\_\_\_ ¿Cuáles? \_\_\_\_\_

Las cerradas en abanico con estimación miden la gradación de la aceptación o el rechazo.

¿Se encuentra usted motivado por la clase de Historia?

Muy motivado \_\_\_\_\_

Motivado \_\_\_\_\_

Algo motivado \_\_\_\_\_

Poco motivado \_\_\_\_\_

Nada motivado \_\_\_\_\_

¿Está de acuerdo con el reglamento de becas?

Totalmente de acuerdo \_\_\_\_\_

Parcialmente de acuerdo \_\_\_\_\_

En desacuerdo \_\_\_\_\_

Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_\_

La tabulación de la encuesta debe hacerse por preguntas, y determinar las tendencias de respuestas me-

dante porcentajes; se puede utilizar, además, métodos estadísticos más complejos, tanto para las respuestas, como para las encuestas, en general.

### Los documentos biográficos

El método biográfico se sirve de documentos que ayudan a conocer las experiencias vitales y la interpretación subjetiva del individuo investigado. Usualmente, se distingue cuatro tipos: documentos personales, relatos de vida, historias de vida y biogramas.

Los *documentos personales* están integrados por *biografías* y *autobiografías*. Estas últimas pueden tener la forma de memorias, confesiones, apologías, epistolarios. La *biografía* es la trayectoria de una persona contada por un tercero. La *autobiografía* es una biografía relatada por su protagonista. Como ya hemos dicho, adoptan diferentes formas: en la *memoria* se resalta hechos destacados de la vida del autor; en las *confesiones*, aspectos de carácter íntimo; las *apologías* tienen como principal función justificar, ensalzar o excusar las ideas o la vida del autor, y los *diarios* son los registros continuos de los sucesos considerados como relevantes en la vida del autor, así como sus impresiones sobre ellos.

Los *relatos de vida* tienen la forma de biografía, sólo que son realizados a petición del investigador y bajo su dirección. Las *historias de vida* parten de los relatos de vida, que se validan y enriquecen con la consulta de otras fuentes, tanto orales como documentales. Por sus características, se aconseja, siempre que sea posible, las historias de vida.

Las historias de vida son las herramientas principales dentro del método biográfico; mediante ellas se puede reconstruir la dialéctica individuo-sociedad. Existen diferentes tipologías de historias de vida; aquí nos acogemos al texto de Pujadas, que las clasifica en: relato único, relato paralelo y relato cruzado.

En el *relato único* se toma como centro un caso, en calidad de representativo o típico de la problemática estudiada.

En los *relatos paralelos* se escoge una muestra amplia y representativa de historias de vida, a partir de las cuales se realiza comparaciones y se clasifica por categorías los tipos de individuos y de comportamientos, para luego establecer generalizaciones. Este método, aunque más trabajoso, es mucho más productivo que el anterior.

Los *relatos cruzados* se utilizan cuando se hace converger los relatos de experiencias personales hacia un

punto central de interés común, en los que han sido protagonistas u observadores los autores de estos relatos; por ejemplo, la emigración de la ciudad al campo, la movilidad social, las motivaciones que llevan a los individuos a ingresar en una secta, etc. De esta manera, las narraciones personales son completadas y ampliadas, y se obtiene como resultado final una síntesis generalizadora sobre el tema.

### **Técnicas participativas o de búsqueda de consenso**

Estas técnicas tienen como objetivo lograr opiniones autorizadas sobre un proyecto o parte de él, así como obtener consenso de un grupo humano determinado. Según las vías utilizadas, estas técnicas se clasifican en:

- Las que utilizan la encuesta y la entrevista (informantes claves y técnica Delphi).
- Las que utilizan la reflexión individual (grupo nominal y generación de ideas individuales escritas).
- Técnicas basadas en la interacción (tormenta de ideas, juego de roles y *forum* comunitario).
- Técnicas combinadas (impresiones de la comunidad). Se parte de la idea de que un consenso entre esas personas puede ayudar a concretar planes de acción o a determinar la factibilidad de una propuesta y enriquecerla.

El *informante clave* es un individuo con conocimiento sobre el problema objeto de estudio. Este tipo de información es muy valioso, tanto en el estudio preliminar, antes de realizar el diseño, como en el posterior trabajo de campo. Se considera informantes claves a los especialistas en el tema, líderes o dirigentes y gentes del pueblo, relacionadas, en sus vidas cotidianas, con el asunto.

La forma más usual de obtener información de estas personas es la entrevista semiestructurada a profundidad. En la selección de la muestra se utiliza la técnica de bola de nieve, la cual consiste en solicitar a los informantes el nombre de personas que puedan aportar más datos sobre el tema.

La *técnica Delphi* o *de criterios de expertos* es uno de los métodos más utilizados a la hora de determinar la factibilidad de un modelo, una estrategia e incluso una intervención social. La técnica brinda la posibilidad, mediante especialistas conocedores de la materia, de perfeccionar y enriquecer la propuesta.

La metodología para la utilización de esta técnica consiste en seleccionar un grupo de especialistas, nunca

menor de 15 (este autor recomienda 30), siempre que reúnan los requisitos exigidos. La selección se realiza solicitando a los candidatos la autoevaluación de su experticia, en un rango de uno a diez (en que 10 es la máxima calificación), en aspectos indicados por el investigador. Se toma como expertos los que arrojen un promedio sobre siete.

Durante el trabajo de estos expertos, se les envía cuestionarios en varias rondas (dos o tres). Es necesario destacar que los seleccionados no saben quiénes son los otros especialistas, para evitar la influencia de personas prestigiosas e impedir cualquier contaminación en las opiniones.

Después de la primera ronda, a partir del consenso logrado, se perfecciona la propuesta y se vuelve a enviar a los especialistas para su valoración.

Luego de la última ronda, el investigador debe, con las evaluaciones de los parámetros a medir asignadas por los expertos, determinar la factibilidad de su propuesta, valiéndose de métodos estadísticos.

El *grupo nominal* es integrado por alrededor de diez personas; en él se combina la reflexión individual con la interacción grupal. Los miembros del grupo pueden ser especialistas del asunto a valorar, interesados en el tema, usuarios de un programa o personas afectadas por un problema.

En síntesis, los pasos a emprender para trabajar con un grupo nominal son los siguientes:

1. Exposición de la pregunta.
2. Reflexión y registro individual de las ideas.
3. Exposición de las ideas.
4. Debate sobre las ideas expuestas.
5. Selección por votación de las ideas principales.

Los *métodos teóricos* más utilizados en las ciencias sociales son:

- Análisis y crítica de fuentes.
- Método comparativo
- Modelado
- Método hermenéutico.

Podemos considerar el *análisis y crítica de fuentes* como el método básico de las ciencias sociales. En gran parte gracias a él, podemos resumir y valorar la enorme cantidad de información que nos proporcionan los métodos empíricos sobre las fuentes. Este método utiliza como procedimiento los métodos generales del pensamiento: análisis/síntesis, inducción/deducción, histórico/lógico. Muchos investigadores prefieren plantear la uti-

lización de cada uno de estos métodos por separado, pero caen en una contradicción, pues como formas lógicas del conocimiento, se presentan simultánea o estrechamente relacionados.

El *método comparativo* es frecuentemente utilizado para comparar procesos y fenómenos. Por ejemplo, las pruebas de diagnóstico de entrada y salida; el comportamiento del grupo de experimentación con el grupo de control; la productividad de distintos centros de trabajo.

El *modelado* es utilizado cuando la investigación presenta una metodología dirigida a producir transformaciones, basada en un modelo de acciones y procedimientos a seguir.

El *método hermenéutico* está relacionado con la interpretación de textos, y determina los distintos significados.

No planteamos la existencia de un método dialéctico de interpretación de la realidad, pues lo consideramos, más que un método, un enfoque que penetra y sirve de fundamento a todos los demás métodos.

El diseño debe concluir abordando la novedad de la investigación y sus aportes teóricos y prácticos. La novedad científica radica en la creatividad de la investigación, en lo que supera a las investigaciones anteriores con objetos de estudio similares o cercanos. El aporte teórico se manifiesta en la contribución de la tesis al enriquecimiento de los fundamentos epistemológicos de la ciencia objeto de estudio. El aporte práctico radica en el desarrollo de las vías y acciones para solucionar el problema, punto de partida de la investigación.

Una tesis de doctorado no se puede defender sin sólidos aportes teóricos; los aportes prácticos, en este tipo de tesis, son recomendables siempre que el enfoque metodológico de la investigación lo permita. Las tesis de diploma y de maestría pueden defenderse sin aportes teóricos explícitos, lo que no niega la presencia de estos aportes, siempre que sea posible.

Un elemento fundamental, en particular, en los diseños cualitativos y mixtos, es la triangulación. La triangulación combina múltiples estrategias de recolección de datos y contrasta fuentes, métodos, teorías y recursos, lo que permite comparar, contrastar informaciones y enriquecer contenidos, a la vez que le da mayor confiabilidad y validez a la investigación. En las investigaciones cualitativas, la triangulación es el principal criterio de validación y, como tal, debe ser recogido en el diseño.

## Recomendaciones metodológicas

El programa se puede dividir en cuatro partes:

- Introducción,
- Diseño científico,
- Diseño metodológico,
- Redacción del informe científico.

En la primera parte, la *introducción*, el profesor debe abordar la importancia de la investigación pedagógica para el proceso docente educativo y explicar, además, que las investigaciones sociológicas e históricas son auxiliares de la pedagógica.

En este encuentro, el profesor debe señalar las diferencias entre las investigaciones cuantitativas y cualitativas, y las posibilidades que ellas brindan.

Un momento importante del encuentro es la valoración de la situación de las investigaciones en los centros que están trabajando los alumnos. Luego, se les situará como tarea para el próximo encuentro presentar el banco de problemas de sus respectivas escuelas.

Al iniciar el estudio del *diseño científico*, se tratará su importancia y, luego, se abordará el concepto de situación problémica. En realidad, los llamados bancos de problemas de la escuela, son situaciones problémicas. En este momento, se valorará y se analizará las posibilidades de algunos de ellos, como punto de partida de futuros temas de investigación para los alumnos.

Es necesario que el alumno comprenda la diferencia entre *situación problémica* y *problema*, y aprenda el algoritmo de la determinación de un problema.

Es necesario que, a partir de aquí, los alumnos seleccionen sus temas y tutores, pues, a continuación, el profesor, con todas las categorías del diseño, debe seguir el siguiente algoritmo:

- Dar el concepto.
- Señalar ejemplos.
- Plantear situaciones para que los alumnos elaboren de forma práctica el elemento que se está trabajando.
- Dejar como tarea que traigan para el próximo encuentro el elemento a partir de su diseño.

Es decir, los alumnos que han abordado en clases, por ejemplo, el objetivo y las tareas, deben traer elaboradas las de sus respectivos diseños.

La última parte del programa está dedicada al estudio de los requisitos para elaborar el informe científico. Éste está integrado por:

- Introducción.
- Desarrollo.

- Conclusiones.
- Recomendaciones.
- Bibliografía.
- Anexos.

La *introducción* es la presentación del diseño y, en un trabajo de diploma, puede tener entre cuatro y seis páginas, como norma.

El *desarrollo*, en un trabajo de curso que, como norma, tiene una extensión de alrededor de treinta páginas, debe estar estructurado en epígrafes (generalmente, de dos a cuatro).

En una tesis de diploma, el desarrollo debe organizarse en capítulos (preferiblemente, dos, aunque puede tener hasta tres); cada capítulo debe estar dividido en epígrafes. Cuando se termine un capítulo, se inicia el otro en la siguiente página y no a continuación, como debe hacerse con los epígrafes.

El primer capítulo está dirigido a la fundamentación teórica del tema y se corresponde con el trabajo de curso que los alumnos realizan en cuarto año. El segundo capítulo recoge la implementación metodológica de los contenidos e incluye: diagnóstico, elaboración de la propuesta metodológica y su validación. Ambos capítulos conforman el diploma.

Las *recomendaciones* de un trabajo de curso o un diploma, deben recoger los elementos esenciales del informe científico, que respondan al problema y a la hipótesis.

Las recomendaciones son síntesis esenciales, no pueden tener citas, ni ser copia textual de contenidos de desarrollo. Se recomienda, para un diploma, conclusiones de dos páginas.

Las recomendaciones se utilizan cuando se considere necesario, y deben ser concretas y precisas.

La *bibliografía* debe organizarse en estricto orden alfabético. Se acepta cualquier norma, aunque debe ser siempre la misma en un informe. Recomendamos la más simple, estructurada de la siguiente manera:

Nombre del autor. *Título de la obra*. Ciudad donde se publicó, editorial, año, número de página.

Por ejemplo:

Chávez Rodríguez, Justo. *Del ideario pedagógico de José de la Luz y Caballero*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1991, 123 p.

Si el trabajo citado aparece en una revista o en una antología o compilación de cualquier tipo, el título debe aparecer en redondas y entrecomillado. El nombre de la revista, en cambio, aparecerá en cursivas, seguido del número de edición; volumen, si lo hubiera; mes y año de publicación y, por último, la página en que se inicia el artículo.

Por ejemplo:

Paunero, Xavier. "Globalización, tecnología y territorio. Algunas reflexiones para América Latina." *Cuadernos de Geografía*, Universidad de Coimbra, Núm. 18, 1998, p. 289.

Los anexos deben estar numerados y titulados. En el caso de tablas, croquis, etc., debe señalarse quién los elaboró.

## Bibliografía

Colectivo de autores. *Metodología de la investigación educativa*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1996, (dos tomos), bibliografía básica.

Colectivo de autores. *Aspecto metodológico de la investigación científica*. Murcia, Universidad de Murcia, 1990.

Arnau Gras, María y Teresa Anguera Arguilaga. *Metodología de la investigación en ciencias del comportamiento*. Murcia, Universidad de Murcia, 1990.

Rosavin, George Ivanovich. *Métodos de la investigación científica*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1990.

Goode y Hatt. *Métodos de investigación social*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1981.

Colón, María del Pilar y Leonel Buendía. *Investigación educativa*. Sevilla, Ediciones Altas, 1994.

**Instituto Superior Pedagógico  
José de la Luz y Caballero  
Holguín**

**Programa de Metodología de la Investigación  
Carrera de Marxismo Leninismo e Historia**

Año: Tercero, Primer Módulo.

Tiempo de enseñanza presencial: 10 horas.

Autor: Dr. C. Carlos Córdova Martínez (PT).

### **INTRODUCCIÓN**

La investigación es un componente esencial del proceso docente educativo del Licenciado en Educación. La investigación es un transversal del plan de estudio, es decir, debe ser tratada en todas las disciplinas desde el primer año. La asignatura que se imparte en tercero, para la cual es el presente programa, tiene entre sus objetivos sistematizar el conocimiento sobre el objeto de estudio, lo cual permita a los estudiantes enfrentar la planificación y ejecución del trabajo de curso que deben desarrollar en cuarto año y en el del diploma, en quinto.

Debido a que el curso se desarrolla en medio de la municipalización de la universidad, el tiempo de la enseñanza presencial es corto, por lo que el presente programa estará acompañado de una guía, que ofrece los elementos esenciales del contenido, así como orientaciones para profundizar en él.

Dicha guía favorecerá la impartición por profesores noveles, así como servirá de bibliografía mínima a los alumnos.

Objetivo general: que los alumnos sean capaces de elaborar diseños e informes investigativos que les sirvan de base al trabajo de curso y al diploma que deben desarrollar.

#### **Contenido**

**Tema 1:** *El papel de la investigación en el proceso pedagógico*

Objetivo: Valorar la importancia de la investigación como componente del proceso docente educativo.

Las características de las investigaciones en ciencias sociales: investigaciones empíricas y teóricas.

Las exigencias de la carrera y la formación de investigaciones sociológicas e históricas.

Importancia de la investigación en el proceso docente educativo en la especialidad.

**Tema 2:** *El diseño científico*

Objetivo: Caracterizar los componentes del diseño científico.

Importancia del diseño. Sus elementos.

El problema científico como elemento esencial del diseño. Determinación y fundamentación del problema. De la situación problemática al problema.

Las categorías de objeto y campo. Su importancia en el diseño y planificación de la investigación.

El objetivo general como elemento esencial de la investigación. Los objetivos particulares y su función de tareas en el proceso investigativo.

La hipótesis, su valor en el desarrollo de la ciencia. Exigencias para la elaboración de la hipótesis. La idea a defender y las preguntas científicas como variante de la hipótesis.

**Tema 3:** *El diseño metodológico*

Objetivo: caracterizar los componentes del diseño metodológico.

Las fuentes en el proceso de investigación: tipos de fuentes. El papel de los métodos y técnicas en la investigación.

Los métodos empíricos en las ciencias sociales: observación, experimento, entrevista, encuesta e informantes claves.

Los principales métodos teóricos: análisis y crítica de fuentes, comparativo, modelado y hermenéutico.

La población y la muestra en la investigación sociológica.

Los aportes de la investigación.

**Tema 4:** *El informe científico*

Objetivo: caracterizar los elementos del informe científico.

El informe científico. Características y tipos.

Estructura del informe científico.

Exigencias y elementos que conforman la introducción.

El desarrollo: capítulos y epígrafes.

Las características de las conclusiones y recomendaciones.

La organización de las referencias y la biografía.

La estructura de los anexos.

#### **Evaluación**

Evaluación sistemática en cada encuentro, mediante el control del trabajo independiente. Evaluación final a partir de la defensa del diseño de la investigación a realizar por el alumno en la carrera. Recordamos que el trabajo de curso del cuarto año no es más que el primer capítulo del diploma, que desarrollarán en quinto, por lo cual el diseño estará dirigido, fundamentalmente, al diploma.

#### **Distribución del tiempo**

<i>Variante I</i>	<i>Variante II</i>
Tema 1: 2 horas	Tema 1: 4 horas
Tema 2: 4 horas	Tema 2: 2 horas
Tema 3: 4 horas	Tema 3: 8 horas
Tema 4: 2 horas	Tema 4: 4 horas
Total: 10 horas	Total: 20 horas

## Anexo TESTIMONIO GRÁFICO

---



El profesor Francisco Dubois, presidente de HEGOA, imparte la conferencia inaugural del curso.



Claustro y alumnos durante la conferencia del profesor Dubois.



Lectura del acuerdo de colaboración entre la Universidad de Holguín "Oscar Lucero Moya" y HEGOA.

El Dr. Ing. Segundo Pacheco Toledo, rector de la Universidad de Holguín "Oscar Lucero Moya", firma el acuerdo entre el alto centro docente y HEGOA.



El Dr. Miguel Márquez, coordinador de *Universitas-Cuba*, se dirige a los diplomantes tras la conclusión de los módulos presenciales.

