

## Sistema de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local

**DrC. Rosa Mercedes Almaguer Torres**

Doctora en Ciencias Económicas, Universidad de Holguín

ORCID 0000-0003-0569-012X

ralmaguer1989@gmail.com

**DrC. Luis Orlando Aguilera García**

Doctor en Ciencias Filosóficas, Universidad de Holguín

ORCID 0000-0002-6589-9382

loag@uho.edu.cu

**Dr.C. Dania Riverón Aguilera**

Doctora en Ciencias Filosóficas, Universidad de Holguín

ORCID0009-0008-8734-7416

driveroaguilera@gmail.com

### RESUMEN

El objetivo de esta contribución es ofrecer a los gobiernos municipales una guía de trabajo, en el empeño de crear y/o reforzar las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos definidos en las estrategias de desarrollo municipales. El método que se aplica es el enfoque sistémico complejo, de procesos sucesivos de análisis y síntesis, abstracción – concreción y triangulaciones sucesivas de paradigmas. El aporte es el diseño del sistema de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local.

**Palabras clave:** Creación de capacidades, Estrategia de Desarrollo Municipal, desarrollo local, sistema, herramientas.

### Capacity creation system for the management of local development

#### ABSTRACT

The objective of this contribution is to offer municipal governments a working guide in their efforts to create and/or strengthen the capacities necessary to achieve the objectives defined in municipal development strategies. The method applied is the complex systemic approach, consisting of successive processes of analysis and synthesis, abstraction and concretization, and successive triangulations of paradigms. The contribution is the design of a capacity-building system for local development management.

**Keywords:** Capacity building, Municipal Development Strategy, local development, system, tools.

#### Introducción

Identificar y concebir acciones para disminuir sus efectos negativos, constituyen una necesidad en los territorios, constituyendo este el problema a resolver con la presente investigación. Es por ello que su

objetivo es diseñar un sistema de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local, que incluye su procedimiento para la implementación del sistema, que contribuya a dotar de herramientas a los decisores locales para identificar las necesidades de creación de capacidades y concebir acciones en este sentido.

Este sistema de creación de capacidades se propone ofrecer a los gobiernos municipales una guía de trabajo para llevar a cabo la creación de capacidades para la gestión del desarrollo local, en el empeño de crear y/o reforzar las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos definidos en la estrategia de desarrollo del municipio (EDM).

## **Metodología**

### ***Diseño de la investigación***

El aporte de la investigación, desde el punto de vista teórico metodológico, lo constituye el diseño del sistema de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local y su procedimiento para la implementación.

Como aporte práctico se ofrece a los directivos y funcionarios de los gobiernos municipales, una herramienta que les permite identificar las necesidades en materia de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local y proyectar acciones de creación de capacidades en función de las características del territorio y de los diferentes actores locales, como traje a la medida.

Para su elaboración se ha tenido en cuenta la importancia del municipio como unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; la necesidad de consolidar el proceso de descentralización y mayor autonomía; el valor de la EDM como instrumento integrador para orientar la gestión municipal; así como la relevancia del desarrollo humano, integral y sostenible para conseguir la prosperidad económica y social de la municipalidad, mejorar las condiciones de vida de la población, promover la sostenibilidad ambiental y preservar la cultura y las tradiciones.

Además, está sustentado en la convicción de que la creación de capacidades (CC), como proceso de preparación para dotar con los conocimientos necesarios a los directivos, funcionarios y otros actores de los gobiernos locales, es indispensable para lograr los objetivos de desarrollo.

El sistema en si recoge como objetivo general: Crear y/o reforzar las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos definidos en la estrategia de desarrollo del municipio (EDM). Además, se plantea como objetivos específicos:

- ✓ Servir de guía para llevar a cabo la Creación de Capacidades para la Gestión del Desarrollo Local.
- ✓ Precisar las tareas e interacciones entre los componentes del Sistema para generar la cohesión y sinergia necesarias que permitan avanzar con mayor eficacia hacia la consecución de los objetivos de la EDM.

El Sistema tiene como principios los siguientes:

- ✓ El Sistema comprende una secuencia de pasos que obedecen a un orden lógico, pero en distintos momentos puede resultar necesario retrotraerse a pasos anteriores para corregir posibles desviaciones. Debe existir retroalimentación sistemática entre la ejecución y resultados del cumplimiento de cada uno de los pasos.
- ✓ La implementación del Sistema será liderada por el Intendente Municipal quien se auxiliará de un grupo de trabajo que se constituirá a tal efecto, encabezado por el/la directora/a de DDM y por subgrupos de trabajo que cumplirán funciones específicas como se detallará más adelante.
- ✓ Los protagonistas de las acciones serán los actores (directivos, funcionarios, empresarios) del propio territorio. Los actores externos (especialistas y asesores de entidades radicadas fuera de la demarcación) solo actuarán, a solicitud del municipio, para dar respuesta a necesidades puntuales en las que no se disponga de potencialidades endógenas.
- ✓ Desde el comienzo de su aplicación, se propiciará una cultura de compromiso y participación en los actores implicados.
- ✓ Atendiendo a la naturaleza compleja del desarrollo (multidimensional, multiactoral, multinivel, intersectorial), se entiende que no existe un ente único que resulte suficiente para dar respuesta efectiva a las múltiples necesidades de creación de capacidades que el mismo demanda, por lo que las interrelaciones entre los componentes del Sistema serán constantes y fluidas de manera que todas las partes se complementen, construyan alianzas sólidas y logren el alineamiento en función de un objetivo común.
- ✓ Todas las acciones que se realicen tendrán cobertura dentro de la estrategia de comunicación del municipio y se dejará evidencias de su ejecución.
- ✓ Las acciones que se realicen no se reducirán a la capacitación como fin en sí misma. Las capacidades a fortalecer emanarán de los requerimientos de la propia EDM y de las necesidades de los actores que en ella participen. Las mismas se articularán en función de impulsar la implementación y elevar los resultados de la EDM. Para asegurar este alineamiento, todas las acciones que se planifiquen partirán de la pregunta: ¿Qué tipos de capacidades se necesita desarrollar para que se logren los objetivos de desarrollo?
- ✓ Las acciones formativas no se reducirán solo a tareas de capacitación, sino que contemplarán un conjunto de actividades dirigidas a desarrollar capacidades en su concepto más amplio, que impacten en los valores, actitudes y comportamientos de las personas, instituciones, organizaciones y sociedad en general, con énfasis en las capacidades para participar y transformar, y con atención preferente en el saber hacer, saber ser y saber interactuar.

- ✓ Se trabajará en cascada, según un orden de prioridad, con énfasis en los actores que intervienen activamente en las líneas estratégicas, programas y proyectos de la EDM y se extenderá a otros actores que participan, así como a actores potenciales que pueden incorporarse para reforzar la EDM.
- ✓ Las acciones se expandirán gradualmente hasta alcanzar a todo el ecosistema de actores, un máximo estadio de duración (permanente) y de profundidad (que abarque al universo de la población de la municipalidad).
- ✓ En función de su sostenibilidad, el Sistema combinará acciones en tres categorías espacio-temporales: las específicas inmediatas y otras más generales que se ejecutarán, unas de forma simultánea y otras con carácter permanente, para ampliar el alcance mediante la coexistencia de acciones en diferentes espacios/tiempos, que propicien la interacción entre unas y otras.
- ✓ Cada vez que concluya un ciclo de CC, se valorará la pertinencia de iniciar otro (sostenibilidad mediante carácter cíclico y constante) atendiendo a que se trata de crear capacidades en los actores señalados, para la vida, y a lo largo de toda la vida, y de dar respuesta a las necesidades actuales, las que surjan durante el continuo proceso del desarrollo en su devenir y para preparar nuevos formadores.
- ✓ Se empleará la técnica del mapeo de los actores, gestores de conocimiento y comunidades para facilitar la visualización gráfica, el establecimiento de conexiones y continuar profundizando en el conocimiento del municipio y sus potencialidades, ejercicio que debe concluir con la cartografía del territorio y sus prioridades de desarrollo.
- ✓ Para el diseño del Sistema se ha trabajado con realismo y flexibilidad para adecuar las modalidades, escenarios y métodos a los variados contextos de aplicación y diversidad de sujetos que lo protagonizan.
- ✓ El Sistema comprende la identificación de las acciones de CC ya existentes en diferentes entidades para optimizar su aprovechamiento, previa coordinación entre las partes interesadas, así como el diseño y/o adecuación de otras.
- ✓ Al unísono, se continuará impartiendo la Especialidad de Posgrado de Desarrollo Local. Previo al inicio de cada edición, se seleccionará con rigurosidad a los aspirantes entre los actores que puedan incidir más activamente en la dinamización de las EDM.

***Sistema de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local. Bases teórico – metodológicas.***

El desarrollo teórico metodológico de esta investigación estuvo basado en diversos autores los cuales se coloca su referencia para consultas específicas de los lectores. (Larousse, 1968), Costamagna y Larrea (2017), Costamagna y Larrea (2017), Díaz-Canel (2020), Díaz-Canel (2021), Núñez (2014), Núñez y otros

(2021), Larrea Costamagna (2023), Lundvall y otros (2009) y Aguilera, González, Almaguer (2020), así como Núñez, Fernández, Aguilera (2023).

### *Sistema de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local.*

La presente contribución se enfoca en el diseño de un sistema de creación de capacidades para la gestión del desarrollo local. (Figura 1) Como se aprecia en la figura este sistema tiene como base la estrategia de desarrollo municipal, partiendo de las necesidades que en materia de creación de capacidades para su implementación se identifiquen en el municipio y de forma tal que el sistema responda a estas necesidades. Para ello se parte como elemento de entrada las necesidades identificadas en el diagnóstico realizado a los diferentes actores del desarrollo municipal y como salida las capacidades creadas en estos actores.

**Figura 1.**

**Sistema para la creación de capacidades para la gestión del desarrollo local.**



**Fuente: Elaboración propia**

El centro del sistema lo constituyen las capacidades locales que se formarán y crearan en los distintos actores y para ello se deben definir y tener en cuenta los actores metas y sus características y necesidades particulares; quienes van a ser los formadores y/o facilitadores en cada acción de creación de capacidades a desarrollar; los temas a trabajar según las necesidades identificadas en el diagnóstico; las metodologías a utilizar para llevar a cabo estas acciones; de igual manera las diferentes modalidades a emplear que pueden ser cursos, entrenamientos, talleres, conferencias, entre otros. También deben

definirse los escenarios en los que se realizaran las distintas acciones de creación de capacidades; los medios a utilizar para realizar las mismas y por último la evaluación y certificación de éstas.

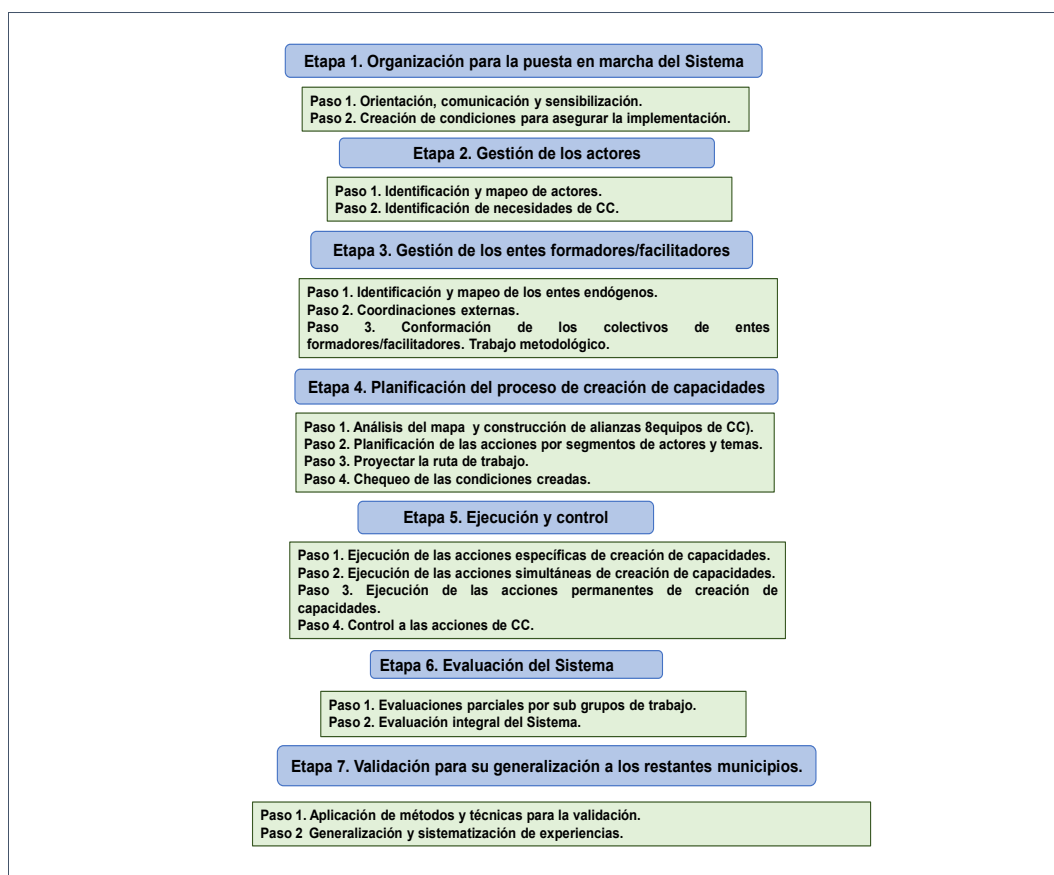
Para realizar la implementación del sistema de creación de capacidades por los gobiernos municipales se ha concebido un procedimiento para la implementación conformado por una serie de etapas y pasos. (Figura 2)

La primera etapa contiene la organización para la puesta en marcha. La segunda y la tercera conciernen a la gestión de los actores y de los entes formadores, en cada caso. La cuarta desarrolla la planificación del proceso de creación de capacidades. La quinta implica la ejecución y control. La sexta está dedicada a la evaluación del sistema. La séptima recoge la validación para su generalización a los restantes municipios. A continuación, se explica brevemente el contenido de cada una de las etapas.

**Figura 2.**

**Procedimiento para la implementación del Sistema de creación de capacidades.**

**Fuente:** Elaboración propia



**Organización para la puesta en marcha del Sistema.** En esta etapa se trabaja en la comunicación y sensibilización para lograr la comprensión y compromiso necesarios. Se realiza una sesión de trabajo inicial, presidida por el intendente y con la participación de los vice intendentes y de todas las partes

que intervienen. Se explica el procedimiento, se conforma el grupo de trabajo y los subgrupos que conducirán la implementación, se definen las responsabilidades de los integrantes del sistema, se puntualiza el cronograma de trabajo y el sistema informativo. Se valora la propuesta de presupuesto a destinar a la tarea y se precisan los aspectos logísticos. Posteriormente, se realizan mesas de trabajo del grupo y los subgrupos y de estos últimos con las entidades implicadas.

**Gestión de los actores del DL.** Cada subgrupo trabaja en la identificación y mapeo, en sus respectivos ámbitos, de los actores que tienen una participación relevante en la EDM. Se orienta y ejecutan auto diagnósticos para definir las capacidades a crear o fortalecer. Al procesar los resultados, se clasifican las necesidades funcionales genéricas y las técnicas específicas y se agrupan por áreas de conocimiento para su posterior gestión.

**Gestión de los entes formadores/facilitadores.** Se realiza el levantamiento y mapeo de los centros de formación/investigación/capacitación con que cuenta el municipio y los perfiles y tipos de cursos que estos imparten. También se identifica el potencial humano de que se dispone fuera de los centros: expertos, especialistas y portadores de saberes populares. Se trata de localizar a todos los gestores de conocimiento que pueden asumir el rol de formadores/facilitadores en las distintas disciplinas que tributan a los ejes estratégicos, programas y proyectos de la EDM.

Luego, se entrelazan las necesidades identificadas con las potencialidades endógenas y se definen los perfiles deficitarios para realizar las coordinaciones necesarias instituciones externas. A partir de esta información, se conforman los colectivos de formadores/facilitadores (CFF) por áreas de conocimiento y se trabaja en la preparación metodológica de los mismos.

**Planificación del proceso de CC.** En esta fase se establecen las alianzas directas entre los colectivos formadores/facilitadores y las entidades que serán beneficiarias de la CC. Estos realizan trabajo de mesa para colegiar los intereses en cuanto a tipos de cursos o acciones a desarrollar. Se definen los grupos a crear por temáticas y surgen los Equipos de CC (ECC) de la relación directa entre los especialistas designados dentro de los CFF y los actores específicos que recibirán cada tipo de acción de CC. Ambas partes, ya como unidad, trabajan de conjunto en la planificación de la CC: diseño, actualización o adecuación de los programas de estudio, modalidades, escenarios, formas organizativas y de evaluación, métodos y medios a emplear y proceso de matrícula.

Esta etapa culmina con la organización de los tipos de cursos o acciones de CC a ejecutar por segmentos de actores a partir de lo cual se integran los planes de cada subgrupo y estos, a su vez, nutren el plan de CC del municipio.

**Ejecución y control de las acciones de CC.** Comprende el desarrollo de las acciones de CC planificadas, desde su actividad de apertura, ejecución, evaluación del cumplimiento de sus objetivos y certificación de cada una de las acciones realizadas.

Conforme a las orientaciones metodológicas se prioriza el empleo: de escenarios vinculados a los puestos de trabajo habituales de los beneficiarios, los métodos dialógicos, actividades prácticas y la contextualización de los contenidos a partir de las realidades de los sujetos participantes. Todo ello con el propósito de propiciar la co-contrucción de conocimientos a partir del intercambio y la reflexión crítica para la búsqueda de soluciones a los procesos complejos que demanda el desarrollo local que conlleve a la acción transformadora.

Al unísono, se realizan acciones sistemáticas de control a las acciones de CC para velar por la calidad de las mismas y corregir a tiempo posibles desviaciones.

***Evaluación del funcionamiento del Sistema.*** Se realizan evaluaciones parciales mediante sesiones del grupo de trabajo con los subgrupos y entes implicados con empleo de rendiciones de cuentas y análisis de la solución a los señalamientos realizados durante las acciones de control. Con carácter semestral, se realiza evaluación más profunda en la que se valora el estado cumplimiento de los planes de CC: acciones concluidas y sus resultados, marcha de las acciones en proceso, experiencias y propuestas de mejoras, evaluación del desempeño de los actores participantes y proyecciones para la nueva etapa.

***Validación para su generalización a los restantes municipios.*** Se aplican métodos y técnicas para la validación como: criterio de expertos, revisión documental y grupo focal. Se realiza sesión de colegio en base a los resultados. Si se decide validar el sistema, se propone a la instancia correspondiente su generalización a los restantes municipios.

## **Resultados y discusión**

Con la aplicación del sistema de creación de capacidades para la preparación de los actores del desarrollo del municipio que impactan en los resultados de la implementación de las EDM, en los cuatro municipios de la provincia Holguín miembros del proyecto de investigación, se logró realizar acciones de creación de capacidades generales y específicas en respuesta a las necesidades particulares de cada tipo de actor y de cada municipio. Además, se diseñó una herramienta que permite gestionar el proceso de creación de capacidades por el propio gobierno municipal para responder a las demandas del desarrollo local.

El resultado de la investigación se aplicó en los municipios Holguín, Gibara, Rafael Freyre y Urbano Noris, municipios miembros del proyecto de investigación del cual se deriva el resultado, y se encuentra en proceso de generalización para su implementación en todos los municipios de la provincia Holguín. Además, ha sido presentado en la red nacional GUCID y en la Plataforma articulada para el desarrollo integral territorial (PADIT), espacios en los que ha suscitado interés para su aplicación en otros municipios del país.

La aplicación en la práctica en los cuatro municipios antes mencionados demuestra que este sistema de creación de capacidades es viable en la práctica. También los resultados obtenidos a partir de su implementación han permitido identificar las principales necesidades en materia de creación de capacidades y diseñar acciones generales y específicas que respondan a las particularidades de forma diferenciada para cada tipo de actor y en función de las características de cada municipio. De forma que los gobiernos municipales cuenten con herramientas para la preparación de todos los actores que intervienen en el desarrollo territorial que les permita lograr resultados superiores en la implementación de sus EDM.

Con las acciones de creación de capacidades realizadas en el marco del proyecto asociado a programa territorial “Sistema de creación de capacidades para el desarrollo integral de municipios de la provincia Holguín” durante el período 2023-2024, se realizaron talleres, entrenamientos, asesorías, cursos que tanto de forma general como específica por tipo de actor permitió trabajar las temáticas en las que más necesidades de creación de capacidades tenían los municipios objeto de estudio. Además, desde los propios municipios con la participación de los CUM y mediante el procedimiento diseñado para la implementación del sistema de creación de capacidades los propios gobiernos municipales son capaces de trabajar acciones específicas que responden a sus características, particularidades y líneas prioritarias de desarrollo trazadas en sus EDM.

### **Conclusión**

El Sistema propuesto se ha diseñado con rigor, realismo y flexibilidad lo que hace factible su aplicación práctica. El mismo es robusto por existir plena coherencia en el desarrollo de todas las partes que lo componen. La pertinencia social de esta tecnología blanda estriba en que da respuesta a una de los retos actuales de la gestión de gobierno a nivel municipal: lograr un desempeño eficaz en la gestión integrada de las prioridades de desarrollo a partir del conocimiento y la innovación como insumos.

El estudio realizado ha llamado la atención sobre reservas que aún existen para potenciar la CC en aras de que la misma se sitúe en el centro de la gestión del DL y actúe como elemento dinamizador de las EDM. Se recomienda incentivar nuevas investigaciones que desarrollen la construcción de políticas de gestión del conocimiento y los sistemas de innovación a nivel local.

### **Referencias**

Aguilera García, L.O., González Calzadilla, C., Almaguer Torres, R.M. (2020). Enfoque múltiple para la cogeneración de capacidades. Experiencias en el cantón Santa Ana, Ecuador, y el municipio Urbano Noris, Cuba. *Revista Desarrollo y Territorio*. Nro. 9, pp. 41-51.

- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto 44.
- Díaz-Canel M. y Fernández A. (2020). Gestión de gobierno, educación superior, ciencia, innovación y desarrollo local. *Retos de la Dirección*, 14(2), 5-32.  
[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2306-91552020000200005](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2306-91552020000200005)
- Díaz-Canel, M. (2021). ¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del Gobierno basado en ciencia e innovación? *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 11(1).  
<https://revistaccuba.sld.cu/index.php/revacc/article/view/1000/1078>
- Larrea, M., Costamagna, P. (2023). *Los límites del desarrollo territorial. Reflexiones sobre la emergencia climática y el aporte del enfoque pedagógico y la investigación acción para abordarla*. Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial UTN Facultad Regional Rafaela; Rafaela, Argentina.
- Lundvall, B.-Å.; Joseph, K.; Chaminade, K.; Vang, C. (2009). *Innovation system research and developing countries*, pp. 1-32. En Bengt-Åke Lundvall, K. J. Joseph, C. Chaminade J. Vang (eds.), *Handbook of Innovation Systems and Developing countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Núñez J., González M., Torres C., Morales M., Samoano, V., Aguilera, L. y Fernández, A. (2021). Educación superior, gobierno y desarrollo local: avances prácticos y contribuciones académicas (2015-2019). *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba* 11(1).  
<https://revistaccuba.sld.cu/index.php/revacc/article/view/818/1021>
- Núñez, J., Fernández, A. y Aguilera, L. (2023). Creación de capacidades, conocimiento, innovación y desarrollo territorial. A propósito del municipio que queremos. En Pérez L, (coordinadora) *El municipio que queremos: desafíos y fortalezas*, p. 13-146. Editorial Caminos.
- Parra Villanueva, L.F. (2010). *Modelo de gestión del potencial humano basado en competencias para el fortalecimiento de la actividad empresarial en la población vulnerable de Santiago de Cali*. [Tesis doctoral], ISPJAE, La Habana.