

LOS ACTORES SOCIALES Y SU ROL ANTE LOS PROCESOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL LOCAL

María Elena Hernández Vales

María del Carmen Azorín Domínguez

Víctor Eudel Hernández Herrera

Yudy Aguila Cudeiro

Universidad de Cienfuegos “Carlos Rafael Rodríguez”

Resumen

En el presente artículo se hace referencia a las principales definiciones teóricas del concepto de desarrollo formulados por especialistas y estudiosos del tema, profundizando en la evolución histórica del concepto de desarrollo en sus diferentes dimensiones espaciales, haciendo énfasis en lo local como la dimensión más apropiada para entender el impacto de los actores en el desarrollo sostenible, entendida en este caso como el consejo popular. Se analiza además aspectos teóricos sobre los consejos populares como demarcación territorial apropiada para el estudio. Se aborda conceptos sobre la prospectiva, conjunto de técnicas y métodos apropiados para estudiar los procesos de transformación sociocultural de la localidad.

Desarrollo

1.1. Del desarrollo al desarrollo sostenible. Evolución del concepto de desarrollo

Las disparidades en el desarrollo generalmente son estudiadas desde un enfoque global, entre provincias o regiones, lo cual puede ocultar posibles desequilibrios en áreas de menor tamaño. Se impone analizar la evolución del nivel de desarrollo socioeconómico a escala territorial, preferentemente con una desagregación menor, como es el caso de las localidades, profundizando en el estudio de los problemas existentes en el interior de las zonas de los territorios o provincias.

Para ello es preciso conocer la evolución que ha tenido el concepto de desarrollo, desde su anterior consideración como sinónimo de crecimiento de la riqueza nacional, hasta su actual concepción como un fenómeno multidimensional y complejo, con un objetivo muy marcado en la búsqueda de la integralidad. Por consiguiente, para su medición y análisis es preciso incorporar a su estudio varias dimensiones.

El término **desarrollo** —como concepto—, aparece por primera vez en un documento público en la primera Declaración Inter-Aliada de 1941 y en la Carta del Atlántico del mismo año (Sunkel & Paz: 1986; Sunkel: 1996; Prats: 1999). Luego vuelve a reafirmarse en la Conferencia de San Francisco en 1945, que da origen a la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Es preciso señalar que en las ciencias económicas existen varias formulaciones que tratan de explicar este concepto, en dependencia del aspecto que cada teoría considera clave del desarrollo¹. Así, hay teorías basadas en: las condiciones demográficas (Malthus y neomalthusianos); las condiciones geográficas y de dotación de recursos naturales (Landes, Sachs); la acumulación de fuerzas productivas (Harrod-Domar); la tecnología “exógena” (Ramsey, Solow); la tecnología “endógena” (Schumpeter, Romer, Lucas); las relaciones económicas internacionales (Gunder, Prebisch); las relaciones económicas internas: (a) desigualdad (Easterly, Alesina), (b) ‘dualidad estructural’ (Lewis, Todaro), (c)

¹ No es objetivo de la investigación explicar en detalle cada una de estas teorías, pero sí debe precisarse que de acuerdo con su concepción clave acerca del desarrollo, se han derivado importantes enfoques desde el punto de vista teórico y conceptual para la ciencia regional.

‘demanda efectiva’ (Rosenstein-Rodin, Hirschman), (d) la superestructura jurídica y política (Coase, De Soto); la ideología y las tradiciones religiosas (Barro, Sala-i-Martin); (Solow: 1956; Romer: 1990; Lucas: 1988; Huato: 2002).

Hasta finales de los años sesenta del siglo XX el concepto de desarrollo se confunde con los términos de “crecimiento económico” y “bienestar”, medido en aquel entonces por el Producto Interno Bruto (PIB), lo cual permite clasificar a los países en más o menos desarrollados atendiendo a los resultados en este indicador. Este enfoque, exclusivamente cuantitativo, es superado en los años setenta del siglo anterior, donde comienza a considerarse que, para la medición del desarrollo, deben existir condiciones necesarias que garanticen la realización del potencial humano (Seers:1970); y, posteriormente, se incorpora la equidad, tratada como acceso a la ventaja (Colen: 1996). Surge en este período la idea del desarrollo como significado de un crecimiento estable del producto nacional bruto per cápita; pero no necesariamente todo crecimiento del producto nacional per cápita puede ser sinónimo de desarrollo. Sobre ello expone *“Una economía puede crecer sin que avance hacia su real desarrollo. El desarrollo es una clase especial de crecimiento que asegura a un país crecer constantemente y a través de la autoimpulsión de su economía”* (Rodríguez: 1983).

La idea central enfatiza en la necesidad de establecer un vínculo orgánico entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo, entendidos éstos: como una unidad integral con el objetivo final de ayudar a transformar los seres humanos, haciéndolos más saludables, cultos, participativos y solidarios con los demás (Martínez, Osvaldo: 1996). En dicha concepción se aprecia una alta convergencia con el “reemplazo” en la década de los noventa del concepto de desarrollo por el de *Desarrollo Humano*. Ello fue el resultado de los esfuerzos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Aquí, una visión del desarrollo enfocado a la producción material es sustituida por otra, centrada en las ampliaciones de las capacidades humanas. Junto a ello, surge una nueva forma de medición del desarrollo conocida por: el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH).

Obviamente el concepto de desarrollo pierde su carácter estrictamente cuantitativo para transformarse en un concepto más cualitativo y, por consiguiente, más complejo, multidimensional e intangible. La integralidad

buscada aparece como una necesidad de compatibilizar lo económico, lo social y lo ambiental, sin comprometer las posibilidades del desarrollo de las nuevas generaciones y de la vida futura del planeta. De esta manera, surgen los conceptos de “desarrollo sustentable” y “sostenido” que se centran en la protección, conservación, y uso racional de los recursos naturales (Nussbaum-Sen: 1996).

En la década de los años 70 del siglo XX se le añade a la concepción del desarrollo la definición de Ecodesarrollo, antecedente inmediato del que será el enfoque predominante en nuestros días, el “Desarrollo Sostenible”. El Ecodesarrollo se ha definido como el desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente. Se introduce así un elemento claramente innovador en este enfoque respecto a los anteriores: la preocupación por el medio ambiente. Por tanto, durante los años 1980 y 1990, el objetivo fundamental del desarrollo pasa a ser la sostenibilidad.

Se expresa la visión de desarrollo sostenible, en referencia íntegra a este concepto de la dimensión espacial, al considerar el Ordenamiento Territorial (OT) como una de las líneas maestras para lograr dicho desarrollo; entendiendo al OT como la “distribución geográfica de la población y de sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico. Todo ello, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores” (Massiris: 2005).

Algunos conceptos expresan: *“...es la mejora cualitativa, con un incremento cuantitativo, que no sobrepasa la capacidad de sustentación, o sea, la capacidad del ambiente para generar los insumos de materias primas y absorber los efectos productivos”*; *“...es mejorar la calidad de vida humana sin superar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”* (PNUMA: 2002).

“...proceso de transformación productiva, que utiliza racionalmente el capital humano, natural, físico y financiero: así como el uso racional del patrimonio institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y gobernabilidad” (Jordan: 2001).

La Comisión de Asentamientos Humanos Sustentable del mundo se refiere en su definición a: *“...satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades; concibiendo el desarrollo económico dentro de un marco que reconozca no sólo la mejora poblacional, sino que funcione con medios que no destruyan los procesos de Medio Ambiente Natural”* (Naciones Unidas: 1995).

La sostenibilidad es necesaria verla como proceso, como interacción de diferentes elementos del tejido social y nos lleva a la reflexión de que el desarrollo sostenible es un proceso que transita por diferentes etapas o grados de desarrollo, a partir de afirmar que desarrollo y crecimiento son dos conceptos diferentes, que es imprescindible diferenciarlos para poder comprender la forma en que los países pueden concretar la sostenibilidad.

Sobre este tema tempranamente el Comandante en Jefe, Fidel Castro Ruz afirma: *“...existe la tendencia a considerar el desarrollo sostenible como una fórmula en virtud de la cual pueden reconciliarse la conservación del medio, la igualdad social, el crecimiento económico y las fuerzas del mercado. No es difícil percibir el aura de nueva utopía en la que se quiere envolver este concepto, así como el peligro para el futuro socioeconómico de los países subdesarrollados, la idea asociada al desarrollo sostenible, del llamado mercado verde según la cual las fuerzas del mercado garantizarían por sí solas un desarrollo socioeconómico y ambiental equilibrado y equitativo”* (Castro Ruz, Fidel: 1983).

1.2. La visión espacial del desarrollo

Se apreciaba anteriormente como el concepto de desarrollo se ha enriquecido con el tiempo, del mismo modo sucede al analizarlo en su dimensión espacial, surgiendo términos como: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo exógeno / endógeno, desarrollo descentralizado, cada uno de los cuales tiene su propia identidad.

El término **desarrollo regional** es más completo, más abarcador. Ha sido definido como *“un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”* (Boisier: 1996). Este desarrollo presupone además una serie de atributos simultáneos.

En este concepto se distinguen tres dimensiones:

- Dimensión espacial: La consolidación del territorio como región.
- Dimensión social: La consolidación de la localidad
- Dimensión Individual: Progreso de cada individuo como persona y como ente social.

El funcionamiento de los procesos, aconsejan realizar un ordenamiento donde el territorio adquiere un papel relevante con respecto a la vigencia de la planificación y a la necesidad de adoptar nuevos enfoques en la planificación territorial; formulando estrategias que se adecuen al potencial endógeno subyacente.

En los contextos actuales existe y es percibida, de forma directa y tangible, la interdependencia entre las actividades cotidianas de los ciudadanos y las tendencias predominantes en la economía mundial, la información, la ciencia y la tecnología; tanto en sus aspectos positivos como en sus limitantes. La “globalización”, hace los problemas más complejos y de difícil solución, y por otra parte puede generar nuevas oportunidades de desarrollo.

Se comprende *el desarrollo territorial* como un proceso de transformación del territorio destinado a mejorar su organización para bien de la sociedad que se encuentra asentada en él, o que se beneficia de sus recursos integrado por dos vertientes centrales: crecimiento de las condiciones materiales del territorio, expresables en mejores infraestructuras, mejores condiciones de producción, mejorías en las condiciones materiales de vida de la población. La segunda implica mejor disposición en el territorio y el crecimiento en cantidad y calidad de los servicios y las obras, traducido en un mayor y mejor desarrollo humano, en términos generales, como resultado de las acciones emprendidas.

Desde esta perspectiva los espacios locales complementan los procesos de desarrollo territorial. Las dimensiones locales potencian la utilización de los recursos productivos locales (económicos, humanos, institucionales y culturales; entre los que se encuentran la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial, los recursos naturales, la estructura social y política, y la tradición y cultura), que constituyen las potencialidades de desarrollo endógeno y la mejora del nivel de vida de un área (Vázquez Barquero: 1987).

La nueva interpretación del *desarrollo endógeno* se basa en los supuestos de que los factores principales del desarrollo regional son prácticamente inmóviles, entiéndase la infraestructura física, la cualificación y capacidad productiva de su fuerza de trabajo, la estructura sectorial local, el conocimiento técnico y organizativo local, y las estructuras sociales e institucionales locales (Capellín: 1992).

El desarrollo endógeno debe comprenderse como un proceso en el que se interceptan cuatro planos: el plano político, como creciente capacidad regional para tomar decisiones propias y definir estilo de desarrollo propio; el plano de la endogeneidad económica, referido a la apropiación regional de parte del excedente económico para dotar de sostenibilidad el crecimiento y ampliar su base productiva; el plano científico y tecnológico, referido a la capacidad interna para realizar modificaciones cualitativas en el sistema, estructurales y finalmente, la endogeneidad en el plano de la cultura como un factor de identidad socio-territorial (Boisier: 1996).

El desarrollo endógeno permite aprovechar la capacidad de autogobierno en el proceso de transformación de la estructura económica local y para que pueda ser sostenido, debe estar basado en las fuerzas locales y en su capacidad para controlar ciertas variables fundamentales como los recursos locales, la capacidad para controlar el proceso de acumulación, la capacidad para innovar y la existencia de interdependencias productivas, tanto intra como intersectoriales a nivel local (Garofoli: 1994).

Las relaciones de los actores/empresas con la formación social definen la estructura de las interdependencias tanto productivas como socioculturales, representan la base de la existencia de las economías externas a las empresas, pero internas al territorio, explican la inserción de este último en la división espacial del trabajo, influyen decisivamente en las tecnologías adoptadas y en los sistemas productivos y, en consecuencia, permiten apreciar las estrechas relaciones (funcionales y territoriales) entre el funcionamiento del sistema económico y el territorio en el que se localiza (Garofoli: 1994).

Es un hecho real que el concepto de desarrollo endógeno resulta controvertido y ha aparecido asociado al de crecimiento endógeno. Sin embargo *“La teoría del*

desarrollo endógeno se diferencia de la del crecimiento endógeno en que, además del crecimiento de la producción, considera las dimensiones sociales y medioambientales del desarrollo, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, en que entiende que las formas de organización, los sistemas de relaciones y la dinámica de aprendizaje son los factores impulsores de la dinámica económica. Tiene, además, una visión más compleja de los mecanismos de acumulación del capital, lo que lleva a plantearse las políticas de desarrollo económico desde el territorio, de tal manera que la sociedad participe en la definición y el control de las acciones” (Vázquez Barquero: 1997).

Con respecto a las definiciones de endógeno y exógeno (Boisier: 1997) plantea que éstos están muy vinculados a la escala territorial. En el contexto de globalización y alta movilidad espacial del capital, el crecimiento territorial será más exógeno a medida que el recorte territorial sea más pequeño y los agentes que controlan los factores de crecimiento (acumulación de capital, de conocimiento, capital humano, política económica global, deuda externa) tienden a separarse de los agentes locales, siendo los primeros agentes que generalmente residen fuera del territorio en cuestión. Sin embargo, el propio autor argumenta que el desarrollo debe considerarse como más endógeno debido a su asociación con la cultura local y sus valores.

Ninguno de los conceptos hasta aquí analizados puede interpretarse de una manera aislada, hay una evidente intersección entre los conceptos de desarrollo territorial y desarrollo regional con los de desarrollo local, exógeno/endógeno y sostenible. Todos deben conjugarse para propiciar opciones de desarrollo en diferentes dimensiones espaciales, en ello juega un papel muy importante el ordenamiento territorial.

Puede decirse que el *desarrollo local* es un “... *proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven*

de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Vázquez Barquero: 1999).

El desarrollo local, no puede presentarse como mero modismo, ni como un concepto vacío que deba aplicarse a cualquier caso. Constituye una reinterpretación de los procesos de desarrollo en función de los tiempos actuales. Se trata de un concepto sustantivo (contenido, más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo (Boisier: 2004).

Este modelo de desarrollo no se centra solamente en el progreso económico, sino también en el progreso humano y ecológico; siendo una de sus políticas principales el fomento de la cooperación entre los distintos agentes de una localidad.

Los espacios locales adquieren cada vez mayor protagonismo en los procesos de reestructuración productiva, donde las instituciones sociales y gubernamentales, los dirigentes económicos y actores sociales en general cobran relevancia en su capacidad de intervención. La adecuada interrelación entre los espacios locales de conjunto con la participación de los agentes locales en la promoción del desarrollo local sostenible es la clave para alcanzar el desarrollo en su escala territorial, favoreciendo la búsqueda de alternativas que les permitan la inserción en los procesos globales.

Aunque los avances en esa perspectiva no son aún significativos, indudablemente los gobiernos ya hacen suyos los planes de ordenamiento municipal y provincial estableciendo puntos de contacto y complemento entre el carácter endógeno y exógeno; constituyendo la etapa inicial para llevar a cabo un desarrollo sostenible a escala territorial local.

Entre los saldos del proceso de cambio cabe destacar la necesaria descentralización económica para la gestión empresarial; la reconversión industrial; la reestructuración de la fuerza laboral y el incremento del trabajo por cuenta propia; la expansión de los mercados agropecuario y de productos

industriales; el surgimiento y consolidación de diferentes formas de propiedad que implican nuevos actores (agricultura familiar, empresas mixtas, corporaciones, unidades básicas de producción cooperativa y programas acuícolas).

En este sentido se destaca la necesidad de considerar dentro de los términos del desarrollo territorial y local no sólo las dimensiones ecológicas, sino también económica, demográfica, social y cultural, tecnológica, política y jurídica. La conservación del medio natural exige atender igualmente al desarrollo económico y social de la población. Es una prioridad la integralidad en la transformación de la sociedad y a los requerimientos medioambientales.

El crecimiento económico se ve amenazado en el medio y largo plazo y con él las oportunidades del ser humano para disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente continuarán siendo inaccesibles dejarían de ser infinitas y podrían cambiar con el paso del tiempo, entonces estas oportunidades esenciales muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles (PNUD: 1990; Rodríguez & López: 2007).

Al buscar una estrategia integral de desarrollo se ha de tomar en consideración una serie de funciones a desempeñar en consonancia con la nueva realidad social y económica que se presentan como son el equilibrio territorial, ecológico y logrando el soporte de todas las actividades de esparcimiento y recreo al aire libre.

Tales funciones hacen que toda estrategia de desarrollo local deba contemplar el mejoramiento de la calidad de vida en el espacio que se implemente, la regeneración, consolidación y dinamización del tejido socioeconómico del entorno local, el mantenimiento y “fijación” de la población en el medio, la protección y conservación del medio ambiente, logrando la creación de empleo estable mediante la especialización y diversificación de la actividad económica y del tejido productivo del territorio, con tecnologías mas eficientes, pero menos gastadoras y que no afecten a la sociedad. (Rodríguez & López: 2007).

El enfoque de ordenación territorial para planificar el desarrollo sostenible implica:

- Prevención y corrección de desequilibrios territoriales.

- Identificación y distribución de las actividades en el espacio según ciertos criterios y prioridades.
- Concepción y gestión sostenible de las actividades: calidad ambiental.

Al referirnos al desarrollo local, es de gran interés la significación que tiene en el impulso de una localidad sus potencialidades internas, a esos recursos que pueden ser fructificados y fortalecidos, desde el autogobierno se les reconoce como recursos endógenos, por lo que al desarrollo que puede obtener una localidad aprovechando estos recursos se le llama desarrollo endógeno.

El concepto de desarrollo local endógeno concede un papel predominante a las empresas, a las organizaciones, a las instituciones locales, y a la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural (Stohr: 1987). Es una aproximación al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos.

La aproximación a este estudio exige del esclarecimiento, en primer lugar, de la concepción del desarrollo en general para llegar al desarrollo local en particular; abordando además la necesidad de un desarrollo local perdurable que se sustente en el potencial endógeno de desarrollo con que cuenta una localidad y tomando como referente los antecedentes, retos y perspectivas del desarrollo socioeconómico local en Cuba (Pino: 2010).

En tanto el problema del desarrollo en la sociedad humana constituye un fenómeno multilateral, complejo, que reviste las características de la integralidad que distingue a la sociedad misma, el estudio del mismo tiene que basarse en el enfoque de la totalidad, lo que va más allá de la visión global. Es necesario enfatizar en las interconexiones internas del objeto de investigación las que constituyen el núcleo cohesionador del sistema (Pino: 2010).

Los procesos de desarrollo local transcurren en un territorio específico, por lo tanto cuando se habla de desarrollo local se refiere al desarrollo de un territorio. El territorio no es un mero espacio físico; es por esto que no debe ser visto como un lugar donde suceden las cosas sino como una variable, como una construcción social. El territorio es a la vez condicionador y condicionado por y desde las acciones de los actores y las comunidades (Pino: 2010).

Lo local es un concepto relativo, construido siempre en relación a un global, que va cambiando según el territorio que se defina. Así lo local puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una microrregión o una región, nacional o transfronteriza (Pino: 2010).

El desarrollo socio económico local es un concepto o categoría social, histórica, en constante formación y precisión, es una práctica sobre la cual puede y debe conceptualizarse, es una acción, un proceso humano de cambio multidimensional de los individuos, los colectivos, las localidades, regiones y naciones, basado en la actuación consciente y coordinada de actores, en el que pueden cometerse errores pero con el compromiso de alcanzar resultados progresivos en la sociedad. Es reivindicación por un futuro mejor, aliciente político movilizador que se distingue del crecimiento, aunque lo requiere como sustento: las infraestructuras son necesarias como medios pero no como finalidad en sí mismas.

Requiere de la animación y movilización de los actores pero no se puede reducir a proyectos y no depende de estadísticas, informes o valoraciones de expertos. Se apoya en una metodología de movilización, por tanto pedagógica, donde el principal instrumento movilizador es la capacitación, la formación, la persuasión. Debe orientarse a los actores, a los decisores y a los beneficiarios de modo que se conviertan en agentes conscientes y conciencia colectiva del desarrollo. Se sustenta en la gestión del liderazgo en todos los eslabones en que se articula el proceso y se alienta, conduce, controla, evalúa y ajusta con una política democráticamente compartida, de acción participativa, que propenda conscientemente el equilibrio dinámico entre eficiencia, equidad y ecología, como aspectos fundamentales de los ámbitos económico, social y ambiental, en tanto garante de los cambios estructurales que potencien solidaridad, justicia social, calidad de vida y uso racional de los recursos endógenos, de modo que se garantice el desempeño ascendente del bienestar social presente y futuro (Pino: 2008).

1.2.1. Localidad y comunidad dos conceptos que se interrelacionan

Lo local aparece como la manifestación adecuada de la gobernabilidad que lleva a involucrar tanto aspectos socio-económicos como culturales, un territorio con

determinados límites es entonces sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros. Este giro hacia lo local requiere la construcción de escenarios que creen las condiciones necesarias para un nuevo tipo de participación social. Es evidente que esta interpretación puede asumir la consolidación del conocimiento al colocar en las agendas de trabajo de los gobernantes lo relacionado con el conocimiento tradicional.

La política a aplicar por los gobernantes debe sustentarse en intervenciones conscientes, intencionadas, formales, racionales y estratégicas establecidas sobre la base de un marco institucional y legal adecuados, mecanismos y procedimientos e interrelaciones requeridas para lograr un uso sostenible, donde se corrijan las fallas, se compensen las carencias y se refuercen las potencialidades.

Ejemplos oportunos constituyen la adopción de las disposiciones jurídicas en materia de protección del conocimiento tradicional y la conservación de los recursos locales las áreas costeras y sus recursos naturales como garantía de futuro para la subsistencia de todas las actividades económicas, sociales, culturales y científicas que se desarrollan en este privilegiado espacio, los actores sociales implicados podrán establecer líneas de trabajo encaminadas a la conservación de nuestra identidad local de sus valores tangibles e intangibles costas que garanticen su futuro, para ello el rol de los pobladores, es medular como interlocutor natural, poseedor de un conocimiento de la realidad de cada lugar que todos deseamos transformar para elevar las condiciones de vida, proteger los ecosistemas frágiles, preservar todo lo amenazado por agotamiento o extinción, prohibir las actividades susceptibles a causar deterioro, algo que podrá lograrse compartiendo normas e integrando el conocimiento científico al conocimiento que ellos poseen del entramado social.

La comunidad es una dimensión espacial donde confluyen y se articulan el conocimiento empírico con la experiencia y los conocimientos adquiridos por los actores. Fomentar la participación de las comunidades locales en sus planes de desarrollo, transformar a los actores locales en los principales impulsores del desarrollo, con plena autonomía para formular proyectos que se ajusten al

máximo a las necesidades y peculiaridades del entorno local es elemento indispensable en el análisis de desarrollo de una localidad.

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se establecen dos principios fundamentales que impulsaban un pensamiento global con una actuación desde lo local, apoyando las iniciativas de proyectos, estrategias y planes de desarrollo en las comunidades locales, materializándose en dos aspectos esenciales:

Sin embargo, el ambiente favorable para el desarrollo local creado por la reforma cubana se ve seriamente limitado por un conjunto de obstáculos: la preeminencia jerárquica de las definiciones estratégicas políticas; el verticalismo y el sectorialismo en las relaciones institucionales; la insuficiente preparación de los actores locales para la identificación y el ejercicio de acciones autónomas autotransformativas, que constitucionalmente les corresponden; persistencia de directrices centralizadas para ejecutar los gastos en el presupuesto, lo que impide a los gobiernos un apoyo financiero decisivo a los proyectos locales e invertir en actividades regeneradoras de capital; limitaciones de las instituciones municipales de gobierno para ejercer el control real sobre las empresas e instituciones enclavadas en su territorio, subordinadas al gobierno central; limitaciones en la cultura participativa ciudadana y en el manejo y negociación de conflictos; extendidos métodos autoritarios en la conducción de acciones comunitarias; el limitado espacio concedido a proyectos de economía local y a agentes económicos no estatales (Guzón: 2006).

Este es el momento de la incorporación de un diseño de desarrollo local en que se encuentra Cuba: la necesidad de asumir una concepción radical del territorio como factor estratégico de desarrollo, donde se plantea se le otorgan a los territorios mayores facultades, en los marcos del plan, a impulsar con efectividad la iniciativa para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico (PCC: 2011).

Múltiples estudios plantean al municipio como la unidad básica para un análisis local (Guzón: 2006), en la investigación se asume como localidad un Consejo Popular haciéndose referencia teórica a los elementos fundamentales relacionados con su constitución y funciones, lo que permite justificar que a esta

escala territorial pueden lograrse resultados en torno al desarrollo de una demarcación.

1.3. Los actores sociales y su influencia en el desarrollo sostenible local

El estudio sobre el funcionamiento de actores sociales, término con el cual se han venido entendiendo hoy las tradicionales relaciones entre los hombres, aquellas que identifican su naturaleza y esencia social; viene a ocupar un lugar primordial en el en las Ciencias Sociales. Son estudios que se orientan a descubrir la dinámica interna de las sociedades su comportamiento y sus fortalezas, sobre la base del conocimiento del tipo de relaciones que las identifican, para enfrentar determinadas situaciones del contexto y de su existencia ante la adversidad (Miranda, Castellanos, & León: 2008).

El mutuo reconocimiento y respeto, entre los actores sociales y la localidad constituye un importante reto a conseguir en la actualidad, lo que permitiría trabajar conjuntamente para lograr el bienestar y el desarrollo sostenible, para esto se hace necesario identificar y conocer quienes son sus actores sociales y sus roles, base del empeño común en la formación de una estructura coherente y funcional determinada al éxito y al logro de los objetivos propuestos, mediante una lógica funcional que denota al interior de la comunidad, la presencia de un orden.

Personas, grupos y/o instituciones, constituyen actores sociales, los que cumplen una función y/o estatus social dentro de la misma, en correspondencia con la concepción de su organización interna. De tal modo, el rol social de los actores se define como el conjunto de funciones, normas, comportamientos y derechos definidos social y culturalmente, un status concreto que se asume en función de las necesidades y propósitos de la comunidad, y que debe ser asumido y aceptado por sus miembros.

De esta manera entre los actores sociales existe una relación articulada que desarrolla la práctica de la intersectorialidad e integralidad, formando parte de un proceso donde se intercambia experiencia, se generan nuevos conocimientos, se potencian las iniciativas, se intercambian recursos, se hacen prácticas integradas y se construyen modelos replicables para otros proyectos de desarrollo sostenible a nivel de comunidad.

El protagonismo del actor social está dado por su responsabilidad en la creación de un ambiente que propicie la moderación y facilitación de los procesos de intercambio entre todos los componentes de la comunidad. Un ambiente que permita establecer interacción colaborativa y creativa entre las personas.

El término actor social hace referencia a grupos, organizaciones o instituciones que interactúan en la sociedad y que, por iniciativa propia, lanzan acciones y propuestas que tienen incidencia social. Estos actores pueden ser: organizaciones sociales de base, sindicatos, movimientos, partidos políticos, iglesias, gremios, instituciones de gobierno, agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales, entre otras.

El actor social en la guía del proceso, en el entorno de su accionar, debe contribuir a la intra e intermediación que supone velar por la calidad de la transferencia del conocimiento, entendiéndose reducción a la mínima expresión de los factores que pueden causar las confusiones y ruidos en la comunicación entre los integrantes de la comunidad y debe además, contribuir con la metamediación que implica incrementar el poder de los procesos de gestión del conocimiento, velando por la calidad de los instrumentos y los canales de transferencia del mismo.

De esta manera no solo es importante que se conozca cuál es el rol de los actores sociales sino que es importante conocer acerca de las competencias que debe exhibir para aportar eficiencia a su gestión.

La referencia a los actores forma parte, y de manera muy destacada, del discurso hoy habitual en materia de innovación y desarrollo local. Las alusiones a la existencia de territorios con proyecto, territorios que piensan su futuro, territorios que aprenden, etc., son otras tantas metáforas que se sustentan en esa capacidad potencial de los actores locales para movilizar los recursos específicos del área, mejorar su inserción exterior y ofrecer respuestas innovadoras ante los retos del presente. Capacidad que en ciertos casos permite al territorio dejar de ser concebido como simple objeto para convertirse en sujeto colectivo, que cuenta con un "sistema de actores que lo anima y puede pensar y actuar en su nombre"

El desarrollo económico local sólo puede ser alcanzado con la participación de los diversos actores territoriales, quienes deben asumir un rol de transformadores de

su propia realidad en el ámbito económico. Entonces, los agentes o actores locales que deben impulsar el desarrollo local serían:

- Los gobiernos locales. Por varias razones deberían ser los responsables de liderar los procesos de DEL.
- Las empresas: micro, pequeña, mediana, y grande y de todo tipo (producción, comercio y servicio)
- Centros de formación y/o capacitación. Para explotar o desarrollar las potencialidades que ofrecen los diversos territorios debe existir un capital humano idóneo a las exigencias del territorio.
- El gobierno central. Se requiere su intervención en áreas y aspectos estratégicos, particularmente en la creación de condiciones físicas del territorio apropiadas al desarrollo económico local. La participación del gobierno es determinante para la articulación de las dinámicas económicas locales con las nacionales.
- La sociedad civil organizada: Si el desarrollo económico de una localidad está orientado por una visión estratégica de desarrollo, ésta tiene que haber sido construida tomando en cuenta los puntos de vista de todos los actores de la localidad, dentro de los cuales la población organizada en distintas expresiones es uno de los principales y también otras instituciones de la ciudadanía como las ONG, que pueden ser de distinto tipo y en ocasiones representan un apoyo importante para las localidades en términos financieros y técnicos.

Los gobiernos municipales son los actores que deberían liderar y promover el desarrollo local pues:

- son el eslabón de gobierno en el ámbito local. En sentido amplio, gobierno equivale a gestión político-administrativa de la localidad. Es un cargo de elección popular y representa a la población del municipio;
- les corresponde mantener el vínculo entre Gobierno Central y municipio; en consecuencia son los canales por excelencia para la gestión y desarrollo de proyectos realizados con intermediación de instancias nacionales;
- son los referentes elegibles más obvios para la descentralización del Estado.

La existencia a nivel de la comunidad de actores sociales comprometidos con el cambio, sobre todo entre los miembros de los sectores sociales más vulnerables,

ha promovido la conciencia de la necesidad del estudio del papel de los mismos en el desarrollo sostenible de la comunidad. Muchos investigadores han defendido la idea de la necesidad de identificar quienes son los actores sociales que constituyen líderes comunitarios.

El proceso de identificación de los líderes comunitario presupone la realización del diagnóstico comunitario como herramienta adecuada para la determinación de los actores sociales y su liderazgo.

En función de mejorar la calidad de vida en la comunidad se pretende: que el actor social promueva a partir de su liderazgo la participación y la organización de sus comunidades para reconstruir el tejido social en la búsqueda de una sociedad más equilibrada, que optimice y aumente los recursos existentes en el medio para potenciar el desarrollo de las comunidades.

Se trata de detectar necesidades, expectativa, problemas, fortalezas, debilidades, oportunidades de los actores de la comunidad. Las comunidades y las personas no solo son consumidores potenciales, son actores sociales en permanente movimiento y evolución que generan su propia cultura, que interactúan entre sí y con la comunidad dinamizando las relaciones.

Los actores sociales son dueños de un saber y destrezas que les permiten ser gestores de su propio desarrollo, para lo cual es necesario ayudarles a construir las herramientas para mejorar adecuadamente sus conocimientos y están en mejores condiciones de afrontar riesgos y desafíos, debido a que la localidad es una dimensión espacial donde confluyen y se articulan el conocimiento empírico con la experiencia y los conocimientos adquiridos por los actores en las diferentes enseñanzas.

1.4. La determinación de actores sociales: estudios prospectivos

La planificación estratégica es un proceso de evaluación sistemática donde se definen los objetivos a largo plazo, identificando metas, objetivos y desarrollando estrategias que propicien el alcance de los mismos, a partir de la localización de los recursos para su implementación. Una correcta planificación estratégica permite prever y decidir las acciones que pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable; tomando las decisiones pertinentes para que este evento ocurra, debe ser vista como un proceso participativo, que no da solución a todas

las incertidumbres, pero que permite trazar una línea de objetivos para actuar en consecuencia con los mismos.

Los estudios de futuro, como una actividad de basamento científico desplegada sistemáticamente por profesionales y orientada a enunciar la posible evolución de los acontecimientos, comienzan a desarrollarse a partir de la década del cuarenta del pasado siglo. Internacionalmente se les conoce como estudios prospectivos o prospectiva.

La prospectiva constituye en la actualidad una metodología de análisis que aporta una visión múltiple, sistémica, flexible y de mediano-largo plazo, que busca optimizar los actuales procesos de planificación estratégica. Puede verse como un análisis pluridisciplinario que pretende explorar los futuros posibles a medio y largo plazo y examinar cuáles son las políticas y las estrategias a adoptar para influir en el curso de la evolución en el sentido del futuro deseado.

La prospectiva estratégica es *“...el estudio técnico, científico, económico y social de la sociedad futura y la previsión de los medios necesarios para que tales condiciones se anticipen”, en otras palabras, la prospectiva consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente aunque éste actúa en el método de análisis. “Es un panorama de futuros posibles, futuribles, que no son improbables teniendo en cuenta los estados inerciales del pasado y la confrontación de los proyectos de los actores” (Godet: 1995).*

En otros términos la prospectiva *“es la identificación de un futuro probable y de un futuro deseable que depende del conocimiento que se tenga sobre las acciones que se realizarán” (Mojica: 1993, 2007; Molina: 2004).*

Tradicionalmente hay una línea en los trabajos de planeamiento físico; independientemente de los diferentes contextos territoriales en los cuales se ejerce la acción planificadora, que es aquella que contempla la secuencia temporal: pasado, presente y futuro. El modelo que tal línea contempla consiste en partir de los diagnósticos de la situación de un determinado territorio y proyectar el futuro.

Con el objetivo de ofrecer alternativas de solución a los efectos negativos detectados no son suficientes los análisis convencionales que se alimentan desde

y con datos exclusivos del pasado; se hace imprescindible disponer, además, de nuevas herramientas que exploren e iluminen las posibles evoluciones futuras de problemáticas complejas. Sólo así podrán adoptarse las estrategias más adecuadas para competir o servir eficientemente en un mundo cada día más interrelacionado.

En los tiempos modernos, en que más rápidos son los ritmos de cambio, más lentos se vuelven los mecanismos de respuesta y de adaptación a los cambios que tiene la sociedad. Por ello la ordenación del territorio se debe enfocar de manera que sea, a la vez, anticipante y creativa. Es necesario, cuanto antes, introducir medidas correctoras que se anticipen a las evaluaciones más probables y que podemos detectar de la mano de la prospectiva.

El principal esfuerzo consiste, a la luz de la información que proporciona la prospectiva sobre los hechos, las ideas y las tendencias, portadores de futuro, ajustar y adecuar el territorio a las necesidades de la sociedad y de las actividades económicas del futuro. Uno de los mayores retos que tienen las diferentes naciones es la de dotarse de una ordenación del territorio que responda a las necesidades de futuros tanto de las actividades económicas como a los de la propia sociedad en su conjunto, en el marco de una economía sostenible, tanto regional como local.

La doble carga de oportunidades y amenazas del presente (orden político, globalización, bloqueo) que se expresan también territorialmente, hacen la toma de decisiones gubernamentales diversas sobre el territorio; por lo que cabe a los actores locales y regionales *el desafío de un reordenamiento*, capaz de dar un nuevo sentido y orden territorial deseable y posible (futable y futurible). Esta determinación sobre el territorio está asociada, entre otros aspectos, a un proyecto o visión colectiva del futuro deseado que lleva implícita la construcción de una nueva cultura del territorio y la construcción social del futuro, mediante el uso de la prospectiva territorial participativa (Gabiña: 1998).

En el caso de Cuba, en el marco del escenario internacional y nacional que se presenta en los últimos 10 años; se han desarrollado estudios de ordenamiento y reordenamiento regional, provincial, supramunicipal, municipal y de ciudades por

la construcción de alternativas de futuro flexibles a las dinámicas y cambios que se van produciendo.

Se requiere movilizar y preparar el territorio, a sus líderes y la población para formular, gestionar y controlar las determinaciones sobre los procesos de transformación y desarrollo por lo que su coordinación y toma de decisiones; además de estar fundamentada científicamente debe constituirse de forma integral y multidisciplinaria (Rodríguez & López: 2007). La construcción del futuro deseado se hace en una secuencia de pasos articulados y vueltos a ese futuro. Lo local deberá competir por su futuro, donde el planeamiento estratégico decide sobre las prácticas posibles en la búsqueda del desarrollo, de ahí que la determinación de actores sociales que desplieguen adecuados procesos de planeación estratégica puede ser una vía para impulsar el desarrollo local sostenible considerando los constantes cambios que se manifiestan en el entorno y los recursos endógenos de que disponen las localidades.

Conclusiones Parciales

1. El concepto de desarrollo debe ser abordado considerando su evolución histórica desde el marco estrecho economista hasta su comprensión más integral, donde se interrelaciona en el mismo elementos sociales, políticos, culturales y espirituales proporcionándole la necesaria integralidad para su correcta contextualización.
2. La localidad es la dimensión espacial más apropiada para realizar estudios de la incidencia de los actores en el desarrollo sostenible. Constituye una demarcación territorial dada que facilita un adecuado conocimiento y atención a las necesidades por parte de los actores sociales a la población.
3. La formación de grupos de actores sociales presupone una mejor estructuración para impulsar el desarrollo local partiendo del hecho de que la actuación en el grupo posibilita la consolidación de las aspiraciones y de los intereses de varios actores que deciden actuar en común de defenderlos y de resolver de manera colectiva problemas compartidos.
4. La correcta identificación de los actores claves considerando la inestabilidad de los procesos y sus variaciones en el corto, mediano y largo plazo puede ser una vía para impulsar el desarrollo sostenible en la localidad el cual no es posible concebir sin la posición de los actores.

Referencias Bibliográficas

- Boisier S. (2004). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? *Desarrollo Local*.
Disponible:http://www.desarrollolocal.org/documentos/nuevos_docs/Boisier_Desarrollo_local.doc,
- Capellín, R. (1992). *La Europa de las regiones: cambios en las tendencias y políticas de desarrollo*.
- Célis Mestre, Francisco. (1995, La Habana). Método TZ Combinado.
- Colectivo de Autores. (1994). Modeli locali de sviluppo. *Madrid, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, (n. 22).
- Gabiña, Juanjo. (1998). *Prospectiva y Ordenamiento del territorio*. España, Marcombo: Marcombo S.A.
- Garafoli, R. (1994). *La Ordenación del territorio para el desarrollo*. Ediciones SUR.
- Godet, Michel. (1995a). *De la Anticipación a la Acción: Manual de prospectiva y estrategia*. España, Madrid: Alfaomega Grupo Editor.
- Godet, Michel. (1995b). *Prospectiva y Planificación Estratégica*. España, Barcelona: Editores S.A.
- Godet, Michel, Durance, Philippe, & Prospectike Grupo. (2007). *Prospectiva*
- Guzón Camporredondo, Ada (compiladora). (2006a). *El desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Guzón Camporredondo, Ada (compiladora). (2006b). *Desarrollo local en Cuba; retos o perspectivas*. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana: Editorial Academia.
- Jordan, Ricardo. (2001). *Ordenamiento Territorial y las áreas temáticas del Plan de Acción Regional, el Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile.



- Massiris Cabeza, Ángel. (2005). *Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial*. Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica.
- Mojica Sastoque, Francisco José. (1993). *Prospectiva estratégica. Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva*.
Disponibile:<http://administracion.uexternado.edu.co/centros/pensamiento/pensamiento.asp>, .
- Molina, Ferrada. (2004). *El desarrollo en espacios rurales*. ILPES.
- Pino Alonso, Jesús René. (2008). *Concepto de Desarrollo local*. Presented at the VIII Coloquio Nacional Carlos Rafael Rodríguez In Memoriam, Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez".
- Pino Alonso, Jesús René. (2010). *Desarrollo local y su investigación*.
- PNUD. (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá, Colombia: Editorial Tercer Mundo.
- PNUD. (2009). *Herramientas de Planeamiento Participativo para la Gestión Local y el Hábitat*, Programa CYTED.
- Rodríguez Gutiérrez, A. (2007). *El ordenamiento territorial dentro de los procesos claves para alcanzar el desarrollo sostenible en la localidad. Desarrollo Local*. Disponible:<http://www.eumed.net/rev/cccss/02/rdlb.htm>, .
- Vázquez Barquero, A. (1987). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Editorial Pirámides.
- Vázquez Barquero, A. (1997). *¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?* Madrid, Editorial Pirámides.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *El desarrollo local en los tiempos de la globalización. Ciudad y territorio: estudios regionales*. Madrid, Editorial



Pirámides.