

## Revisión

### La capacitación de actores locales: una necesidad para promover el desarrollo local

#### Training of local actors: a need for promoting local development

Ingeniero Radioelectrónico, José Martínez Martínez, Profesor asistente, Universidad de

Holguín, [jmartinezm@uho.edu.cu](mailto:jmartinezm@uho.edu.cu), Cuba

Recibido: 3/12/2018      Aceptado: 03/01/2019

## RESUMEN

Se utilizaron los métodos analítico – sintético e inductivo – deductivo, y como técnica la entrevista a cuadros del gobierno y delegados en ejercicio. Su desarrollo se basa en los estudios realizados por el autor como parte de su tesis de Maestría en Desarrollo Socioeconómico Local del Centro de Estudio de Dirección y Desarrollo Local -CEDDEL - de la Universidad de Granma. Se realiza un análisis desde lo establecido jurídicamente respecto a la capacitación de los actores locales y su cumplimiento. Arriba a las conclusiones de que la capacitación de los actores locales en el territorio se hace necesaria, existen las condiciones, de acuerdo con las bases jurídicas que norman el trabajo para desarrollar la capacitación de los actores locales, en todos los niveles del territorio, pero el comportamiento actual muestra el incumplimiento de la Ontología Jurídica y su manifestación en la legalidad, la realización del Derecho y la axiología del Derecho.

**Palabras claves:** capacitación; actores locales; Desarrollo Local.

## ABSTRACT

Analytical - synthetic and inductive - deductive methods were used, and as a technique the interview with government cadres and delegates in exercise. Its development is based on the studies carried out by the author as part of his thesis of the Master's Degree in Local Socioeconomic Development of the Center for the Study of Direction and Local Development - CEDDEL- of the University of Granma. An analysis is made from what is legally established regarding the training of local actors and their compliance. It arrives at the conclusions that the training of local actors in the territory is necessary, there are conditions, according to the legal bases that regulate the work to develop the training of local actors, at all levels of the territory, but the current behavior shows the breach of the Legal Ontology and its manifestation in the legality, the realization of the Law and the axiology of Law.

**Key words:** training; local actors; Local development.

## **INTRODUCCIÓN**

Para lograr consolidar procesos de desarrollo económico local, se requiere, en primer lugar, una actuación decidida y concertada entre diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas, para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos, aprovechar el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio y las oportunidades que le ofrecen las dinámicas nacionales e internacionales.

En Cuba el sistema electoral está diseñado de manera tal que cada dos años y medios se realizan elecciones parciales, donde son elegidos los delegados a las asambleas provinciales y municipales, los cuales forman parte de los actores locales de los consejos populares y esencialmente los que deben controlar y organizar el trabajo cohesionado del resto de los actores de la demarcación de estos territorios. Por tanto, una vez concluido ese tiempo, pueden ser elegidos nuevos delegados, los cuales carecen de una preparación respecto a su labor para incidir en el desarrollo local de su demarcación territorial.

Sumado a lo anterior existe la problemática de que, la mayoría de la información sobre desarrollo local se encuentra de manera dispersa, dificultando aún más la capacitación de estos actores locales, los cuales cumplen otras funciones en la sociedad en diferentes ramas.

Esta situación en muchos casos provoca el desconocimiento de aspectos relacionados con el desarrollo local y trae como consecuencia, el cumplimiento de algunas de sus funciones de manera ineficiente y el incumplimiento de otras. Todo esto influye en la falta de integración de todos los actores del territorio para el logro de objetivos comunes al mismo, que culminen en una mejor calidad de vida para los habitantes del territorio en cuestión.

Esta situación permite plantear que es insuficiente capacitación de los actores locales para promover el Desarrollo Local, por lo cual se pretende demostrar la necesidad de capacitación de los actores locales para promover el Desarrollo Local.

## **Desarrollo**

Fundamentación teórico conceptual sobre la capacitación de actores locales y su relación con el Desarrollo Local.

Si en el escenario actual, las concepciones y las políticas de desarrollo territorial van cambiando, es necesario preparar a los sujetos responsables de llevar a cabo esos cambios. Formar para el desarrollo endógeno es generar nuevas capacidades de desarrollo en las personas de cada territorio. Se trata, en definitiva, de reforzar la capacidad de reacción y de innovación sobre toda la esfera productiva y a nivel del sistema de las instituciones; y multiplicar los ejemplos de excelencia organizativa y de gestión tanto interna como externa a cada sistema productivo, social y de gobierno territorial, para consolidar procesos de desarrollo endógeno. (Madoery, 2006).

Para poder entender la necesidad de capacitación de los actores locales, es preciso partir del propio concepto de Desarrollo Local, para lo cual se asume la definición de González (2002), cuando expresa que:

El Desarrollo Local, es un proceso localizado de cambio socio-económico continuado que, liderado por los gobiernos locales (municipales), integra y coordina la utilización de la riqueza del potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos que llegan o se obtienen en el territorio, logrando el progreso de la localidad y el bienestar del ser humano residente en ella, en equilibrio con el entorno natural. (p.47)

Como se puede apreciar en este concepto, los gobiernos locales lideran el proceso de Desarrollo local, gobierno que está conformado por un grupo de delegados elegidos en la base. Pero estos solo constituyen una parte de esos actores locales en el territorio. Bajo su dirección y control se encuentran otro grupo de actores, que representan toda una red de actores locales que cumplen una función fundamental en el desarrollo local de sus territorios.

Como se hizo referencia en la introducción de este trabajo, la preparación de estos actores presenta dificultades, y si se tiene en cuenta que son ellos los encargados de promover el proceso de Desarrollo Local en los territorios, no será difícil entender por qué no se cumple con lo establecido, o por qué se dificulta su cumplimiento, haciéndose evidente la importancia de la capacitación de los mismos.

La dirección del país ha puesto como una prioridad importante la capacitación y preparación de los funcionarios y directivos de la administración pública. Este es un reto que se debe asumir, como la única manera de poder encauzar verdaderamente un proceso de desarrollo desde lo local para complementar las transformaciones y cambios que desde lo macroeconómico el país viene haciendo. (Tabares, 2016)

Fundamentación jurídica sobre la capacitación de actores locales.

El Decreto 1272 de 6 de junio de 1974, como acuerdo del XIII Congreso Obrero y el Decreto Ley No. 45 de 17 de julio de 1981, “De la Capacitación Técnica de los Trabajadores”, establecieron la aplicación de una política única en la capacitación técnica de los trabajadores para el mejor desarrollo de la economía nacional.

De igual forma, la Ley No. 116 de 2013 (Código de Trabajo), en su Capítulo III, Sección Sexta, dispone las regulaciones generales relacionadas con la capacitación y superación de los trabajadores.

El Decreto Ley No. 350/17 del 2017, referente a la capacitación de los trabajadores, establece en su artículo 3, en los incisos del a) al f), la denominación de elementos pertinentes al tema como el concepto de capacitación, preparación, superación, desempeño, acción de capacitación, y formas organizativas de capacitación y de posgrado.

En cuanto a la capacitación en el inciso a) plantea que es el conjunto de acciones de preparación, continuas y planificadas, en correspondencia con las necesidades de la producción, los servicios y los resultados de la evaluación del trabajo, concebida como una inversión, dirigida a mejorar las calificaciones y recalificaciones de los trabajadores, para cumplir con calidad las funciones de los cargos y asegurar su desempeño exitoso con máximos resultados.

Dicho concepto muestra la necesidad de realizar un trabajo intencionado, consiente y controlado, que permita desde un diagnóstico contextualizado a cada escenario, sobre las necesidades de capacitación, obtener mejores resultados a partir de crear esas capacidades que se reviertan en mayores producciones, mayor eficiencia, mayor desarrollo en las localidades y por tanto mejor calidad de vida para sus pobladores.

La capacitación a los cuadros constituye una actividad vital para elevar los resultados de su gestión empresarial. El Estado cubano no ha escatimado esfuerzos y se ha empeñado a lo largo de los años en realizar una intensa labor en este campo. Casi desde el triunfo de la Revolución se comenzó a desarrollar un sistema de preparación y superación de cuadros a un elevado costo en tiempo, medios y recursos financieros.

Al respecto el Decreto-Ley 196/99, referente al Sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, Consejo de Estado, en su artículo 6, inciso e) establece, que los cuadros tienen los deberes siguientes: alcanzar la preparación integral requerida y propiciar la de los subordinados, y particularmente la de su reserva. Además, en su artículo 32 establece, que la

labor de preparación y superación es un proceso sistemático y continuo de formación y desarrollo de los cuadros y sus reservas a todos los niveles.

Los órganos, organismos y entidades nacionales aplican la política de formación y preparación de sus cuadros, así como apoyan, controlan y ejecutan, dichas actividades en el sistema de su competencia.

El Ministerio de Educación Superior dirige y controla, acorde con la política trazada por el Gobierno en coordinación con los organismos de la Administración Central del Estado y los gobiernos territoriales, la preparación y superación de los cuadros y sus reservas.

El Decreto Ley No. 350/17 del 2017, referente a la capacitación de los trabajadores, en su artículo 8 establece, que los órganos estatales, organismos de la Administración Central del Estado, las entidades nacionales, los consejos de la Administración local y las organizaciones superiores de dirección empresarial implicados en este proceso, garantizan la utilización efectiva de las potencialidades y capacidades de las universidades, centros universitarios municipales, instituciones de la Educación Técnica y Profesional y otros centros autorizados por los ministerios de Educación y Educación Superior para satisfacer las necesidades de preparación y superación de cuadros, reservas y demás categorías ocupacionales, en función del desarrollo local.

Además, en su artículo 4 establece, que es responsabilidad de los jefes de los órganos estatales, organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales, consejos de la Administración local, organizaciones superiores de dirección y demás entidades, incrementar la preparación de los cuadros y trabajadores a fin de elevar la eficiencia y la eficacia del trabajo de sus organizaciones.

Continúa luego en su artículo 5 donde establece, que la capacitación de los cuadros y trabajadores se desarrolla en los centros docentes del Sistema Nacional de Educación en las especialidades que les sean afines y de acuerdo con sus capacidades. Aquellas acciones de capacitación que no puedan efectuarse en estas instituciones se desarrollan en las Escuelas Ramales o Centros de Capacitación, en coordinación con el Ministerio de Educación o de Educación Superior, según sea el caso.

Así el artículo 6 establece, que El Ministerio de Educación tiene la función dirigir y controlar la política estatal única de la capacitación de los trabajadores y de la atención metodológica a los centros de capacitación, en su carácter de organismo rector, con excepción del posgrado, que es regulado por el Ministerio de Educación Superior.

Esto último es establecido en el artículo 7, al plantear que, El Ministerio de Educación Superior tiene la función de dirigir y controlar la preparación y superación de los cuadros y sus reservas, y la responsabilidad en la orientación y control metodológico del trabajo de las escuelas ramales.

Cuando se hace un análisis de los artículos 6 y 7, se observa que se cumple con las condiciones establecidas en ambos artículos, en el caso del artículo 7, la universidad en los municipios, representada a través de las filiales y Centros Universitarios Municipales (CUM), brindan su servicio de asesoramiento a los dirigentes del gobierno e imparten los cursos del plan de capacitación de cuadros.

Con la aparición del sector no estatal, su labor se ha extendido hasta los trabajadores por cuenta propia, que se constituyen en actores locales a tener en cuenta como parte del potencial de desarrollo endógeno, y en cumplimiento de lo establecido por el Decreto Ley No. 350/17 del 2017, referente a la capacitación de los trabajadores en su artículo 32 establece, que los trabajadores del sector no estatal participan en las acciones de capacitación que se desarrollan en los centros docentes del Sistema Nacional de Educación y otros centros de capacitación, en correspondencia con las especialidades de su interés, y de acuerdo con sus necesidades, según los mecanismos que se establezcan por los organismos correspondientes.

Pero no basta con tener las condiciones materiales, los recursos humanos preparados para impartir los cursos de capacitación, es necesario que los cuadros, funcionarios y dirigentes en todas las esferas, se concienticen de la importancia de prepararse con una visión más amplia en temas relacionados con el desarrollo local de manera intencionada.

La experiencia del trabajo realizado por el CUM, en los últimos años, evidencia el incumplimiento por parte de muchos cuadros, de lo establecido en el Decreto-Ley 196/99, referente al Sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, Consejo de Estado, en su artículo 6: inciso e) establece, alcanzar la preparación integral requerida y propiciar la de los subordinados, y particularmente la de su reserva.

Muestra de lo que se plantea es las ausencias de algunos cuadros a los cursos convocados por la universidad como parte de los planes de capacitación. Otra evidencia palpable es la Maestría en Desarrollo Socioeconómico Local del Centro de Estudio de Dirección y Desarrollo Local - CEDDEL - de la Universidad de Granma, en su segunda edición, en cuya matrícula solo aparece un miembro de gobierno municipal, el resto pertenece a otros sectores y solo cinco municipios de la Provincia están representados.

Actualmente, en Cuba, se debate la manera de llevar a vías de efecto las transformaciones aprobadas dentro del modelo económico, con este fin, el ámbito de acción local comienza a ser identificado como el espacio garante de la legitimación del proceso, pues es en él donde realmente existe una concreción de lo pautado. El éxito en la legitimación de un cambio de cualquier índole a nivel nacional no es solo garantizado a través de la ley, el perfeccionamiento de la legislación debe estar acompañado de la identificación y consecuente sentimiento de pertenencia al nivel más micro por parte de los ciudadanos con respecto a dicho cambio. (Cárdenas, 2017)

El autor propone reflexionar cómo se cumplen los siguientes conceptos tomando como base los criterios expuestos anteriormente:

Una definición sucinta de Ontología Jurídica puede ser la siguiente: Parte de la filosofía jurídica dedicada al estudio del ser del derecho, que persigue, por consiguiente, la respuesta correcta de la pregunta "qué es el derecho", es decir que constituye una investigación en torno a la esencia del objeto del derecho. (Silva, 2017)

En relación con la Ontología Jurídica tenemos la Legalidad definida como, un principio capital del Derecho Administrativo, en tanto, se erige como límite y fundamento de actuación de los órganos estatales y, por tanto, parámetro de examen de la validez de la actuación administrativa. (Marcheco, 2014)

La legalidad se convirtió en una categoría jurídica-formal, y en un principio universal y político de la actividad de las personas en las relaciones sociales. La legalidad se consideró lo contrario del despotismo, de la arbitrariedad, de las violaciones del orden jurídico y, sobre todo, del abuso del poder político, y de las transgresiones cometidas por los órganos y funcionarios del Estado. (Ferrari, 2010)

Según el profesor Fernández Bulté, (2004) en el socialismo:

“...la legalidad se quebranta, se erosiona o se fractura cuando el principio es abandonado, es decir, cuando la sociedad empieza a ser regida de forma arbitraria, voluntarista y con criterios o métodos ajenos al imperio absoluto de la ley. Si se persiguen los delitos, si se lucha por el cumplimiento de la Ley y por su restitución cuando ha sido

infringida, se está cumpliendo el principio de legalidad, aunque la ley se haya incumplido en muchos casos". (p. 241)

En cuanto a la Realización del Derecho, para que una norma pueda ser eficaz, para que se realice, han de crearse, además, los medios e instituciones que propicien la realización de la disposición, y de los derechos y deberes que de tales situaciones resulten. Pero la eficacia de una norma no puede exigirse sólo en el plano normativo (coerción), también ha de ser social, material, para que haya correspondencia entre la norma y el hecho o situación, para que refleje la situación existente o que desee crearse, manifestándose así la funcionalidad del derecho. Como resultado de lo anterior, será posible, entonces, que la norma obtenga el consenso activo de sus destinatarios, que sea acatada y respetada conscientemente, sin requerir la presión del aparato coercitivo del Estado. (Silva, 2017)

Los hechos muestran la contradicción existente en la relación entre lo establecido jurídicamente y su cumplimiento, siendo evidente en parte la no Realización del Derecho, por otro lado el fallo de la Legalidad y por tanto en su conjunto la Ontología del Derecho.

El Decreto-Ley 196/99 referente al Sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, Consejo de Estado, en su artículo 33, establece que, La estrategia de preparación y superación de los cuadros y sus reservas, se elabora con una proyección a mediano y largo plazo, respondiendo al diagnóstico de necesidades de sus cuadros, con la visión y objetivos trazados por cada órgano, organismo y entidad nacional, acorde con los lineamientos de la estrategia nacional.

Los jefes, en cada instancia, responden por la elaboración y consecución de la estrategia de superación de los cuadros subordinados, y por su evaluación sistemática.

En la revisión documental realizada durante la investigación, se pudo constatar que existe la Estrategia de preparación y superación de los cuadros y reservas (PSCR) del Municipio. Conforme a lo establecido en la realización del diagnóstico estratégico, se hizo el análisis interno para precisar las Fortalezas (F) y Debilidades (D), y el análisis externo para determinar las Oportunidades (O) y Amenazas (A), que se manifiestan respecto a la PSCR de la Subordinación Local en el territorio.

A partir de ese diagnóstico se detectaron las siguientes Debilidades:

D1. Insuficiencias en la DNA de los cuadros y reservas.

D2. No estudio del clima organizacional en las entidades, para precisar necesidades específicas de capacitación político ideológica en la entidad.

D3. Insuficiente preparación económica y en teoría y técnicas de dirección en los cuadros y reservas.

D4. No adecuada utilización, en sistema, de las diferentes modalidades que existen de PSCR y empleo mayoritario de la modalidad de cursos.

D5. Falta de sistematicidad en el proceso de preparación y superación de los cuadros y reservas.

D6. Insuficiente estudio del impacto de la capacitación de los cuadros y reservas.

D7. Directivos que no le dan prioridad a la PSCR.

D8. No adecuada preparación de una cifra apreciable de quienes trabajan en los dispositivos de cuadros de las entidades.

D9. No se hace un adecuado empleo de las potencialidades de capacitación que ofrece la red de centros de la provincia vinculados a la PSCR.

D10. Falta de información periódica de los directivos de la Subordinación Local a los profesores vinculados a la PSCR, acerca de aspectos de interés relativos al desarrollo económico, político y social de la Provincia que pueden ser incorporados al proceso docente.

Las debilidades derivadas del diagnóstico estratégico, como parte de la Estrategia de preparación y superación de los cuadros y reservas, demuestra la necesidad de capacitación de estos actores locales, que en su mayoría integra y coordina la utilización de la riqueza del potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos exógenas y endógenas que influyen en el territorio.

## **CONCLUSIONES**

1. La capacitación de los actores locales en el territorio se hace necesaria para promover el Desarrollo Local en los territorios.
2. Existen las condiciones, de acuerdo con las bases jurídicas que norman el trabajo para desarrollar la capacitación de los actores locales, en todos los niveles del territorio.
3. El comportamiento actual muestra el incumplimiento de la Ontología Jurídica y su manifestación en la legalidad, la realización del Derecho y la axiología del Derecho.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Cárdenas, O. (2017). Comunicación, participación ciudadana, su papel en el desarrollo local.
2. Folletos Gerenciales, RNPS: 2087, ISSN: 1817-1788. Volumen XXI, No (4) Octubre-3. Diciembre, pág. 2.
4. Decreto-Ley No. 350/17 De la capacitación de los Trabajadores, 25 días del mes de octubre
5. de 2017. Gaceta Oficial No.13 Extraordinaria de 13 de febrero de 2018.
6. Decreto-Ley No.196/99 Sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, Consejo de Estado.
7. Decreto 1272 de 6 de junio de 1974, como acuerdo del XIII Congreso Obrero.
8. Decreto Ley No. 45 de 17 de julio de 1981, “De la Capacitación Técnica de los Trabajadores”.
9. Fernández Bulté, J.(2004) Teoría del Estado y el Derecho, Segunda Parte, 2ª reimpresión, Ed.Félix Varela, La Habana, p. 241.
10. Ferrari, M. (2010). “Los principios de legalidad y seguridad jurídica como fundamentos del proceso de integración del Derecho para colmar las lagunas de la ley en Cuba.” Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. La Habana.
11. González, R. (2002). La Gestión Del Desarrollo Local Con Un Enfoque Integrador. Términos para un Debate. Revista Internacional La Nueva Gestión Organizacional 4, no. 8: 44-72.
12. Ley No. 116 de 2013 .Código de Trabajo.
13. Madoery, O. 2006. La formación de agentes de desarrollo desde la perspectiva endógena.
14. XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Guatemala.
15. Marcheco, B. (2014). Los fundamentos jurídicos de la justicia administrativa en Cuba, Tesis en Opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, La Habana, p.66.
16. Silva, C. (2017). Ontología Jurídica. *Disponible en URL: <https://diccionario.leyderecho.org/>*. Consultado. 2019, febrero 20.
17. Tabares, N; Gutiérrez, L; Castillo, O; et al.(2016). Administración Pública, Retos, realidades

18.y sujetos, Memorias II Taller Internacional de Administración Pública. ISBN 978-959-16-19.3371-0.pág. 52-52.