



**Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Estudios Económicos
Programa de Maestría en Administración de Negocios
Tercera Edición**

Título:

**Procedimiento para el perfeccionamiento de la planificación estratégica
ambiental de la Provincia de Cienfuegos para el período 2016 - 2019**

**Tesis
en opción al grado de Master en Administración de Negocios**

Autor:

Lic. José Alberto Dueñas Fragoso

Tutor:

Dra. Ana Lilia Castillo Coto

**Cienfuegos
2015**



**Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Estudios Económicos
Programa de Maestría en Administración de Negocios
Tercera Edición**

Título:

Procedimiento para el perfeccionamiento de la planificación estratégica ambiental de la Provincia de Cienfuegos para el período 2016 – 2019.

Tesis

en opción al grado de Master en Administración de Negocios

Autor:

Lic. José Alberto Dueñas Fragoso

Tutor:

Dra. Ana Lilia Castillo Coto

**Cienfuegos
2015**

Agradecimientos

A mi tutora Ana Lilia, por guiarme en la investigación y permanecer incondicionalmente a mi lado a cada momento, a pesar de todos los contratiempos. Además por su paciencia, preocupación, dedicación y entrega, con sus alumnos y su trabajo.

A mis padres Aleida y José Alberto, por hacer todos los esfuerzos del mundo para ayudarme, sin su ayuda no hubiese podido terminar.

A Miguel Angel, porque a pesar de sus enfados, me ofreció apoyo, comprensión y confianza.

A José Antonio y Dianelys, mis padrinos por acompañarme durante todo este tiempo cada noche y en cada desvelo y acogerme cariñosamente como un miembro más de su familia.

A mi amiga Innerys, por su ayuda y comprensión cada vez que necesité su apoyo.

A Susana, Yeslin y Diana, por brindarme siempre apoyo e ideas valiosas para el desarrollo de mi trabajo.

A Mayra, Betty y al colectivo de trabajadores de la Empresa Provincial de Consultoría Jurídica de Cienfuegos, por apoyarme siempre, tanto en el transcurso de mis estudios, como para la realización de mi Tesis.

A mis hermanos Dessie y Daniel, por su apoyo incondicional en la realización de mi Tesis, sin nunca protestar.

A mis compañeras de estudio, porque a pesar de los momentos de desesperación, siempre encontrábamos el lado bueno de la situación y la oportunidad para sonreír y proporcionarnos entusiasmo mutuamente.

Al claustro de profesores de la Maestría por sus conocimientos impartidos y contribuir a mi formación como Máster.

A todas aquellas personas, que de una forma u otra me brindaron su apoyo en el desarrollo de esta investigación.

Dedicatoria

A Rafael Pérez Pérez y José María

A mi abuela materna

A la Virgen de la Caridad del Cobre

Pensamiento

"Hoy más que nunca tenemos que ser excelentes planificadores, meditar y valorar cada acción que realicemos, con una visión abarcadora de qué vamos a hacer y cómo lo haremos para lograr los objetivos propuestos con su cumplimiento, la austeridad y racionalidad de los gastos deben estar presente en cada tarea que se planifique"

Raúl Castro Ruz

Resumen

La presente investigación titulada "***Procedimiento para el perfeccionamiento de la planificación estratégica ambiental de la Provincia de Cienfuegos para el período 2016 - 2019***" aborda una temática de actualidad que constituye el inicio de una incursión en la gestión ambiental con enfoque territorial en una región que presenta un deterioro ambiental importante, y que precisa para su saneamiento o superación conformar una Estrategia Ambiental que ayude a preservar el medio ambiente, aunque sus fundamentales formas de actividad económico-social sean peligrosas para su conservación.

El objetivo de la investigación se centra en alinear los objetivos de la estrategia ambiental de la provincia de Cienfuegos en la planeación estratégica del Consejo de Administración Provincial para el período 2016-19 para con ello contribuir al desarrollo económico-social sostenible enfocado en la identificación y solución de los principales problemas ambientales de la provincia de Cienfuegos. De esta manera sería posible jerarquizar su atención, dirigiendo hacia ellos los principales esfuerzos de la gestión ambiental, dentro del universo de problemas existentes y resultando con el progreso de una implementación de la estrategia ambiental provincial formulada para alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible.

Summary

The present paper work entitled "Procedure for the improvement of the environmental strategic planning of the County of Cienfuegos for the period 2016 - 2019" approaches a subject which is the beginning of an incursion in the environmental administration territorially focused. The results of this research conforms an Environmental Strategy that helps to preserve the environment, although their fundamental forms of socio-economic activities are dangerous for their conservation.

The main objective of the research is centered in aligning the objectives of the environmental strategy of the county of Cienfuegos in the strategic plan of the Council of Provincial Administration for the period 2013-16 that it contributes to the sustainable socio-economic development focused in the identification and solution of the main environmental problems of the county of Cienfuegos. This way it would be possible to order the attention toward the main efforts of the environmental administration, inside the universe of existent problems and being with the progress of an implementation of the provincial environmental strategy formulated to reach the goals of a sustainable economic and social development.

Índice

	Página
Resumen	
Introducción	1
Capítulo I: Posicionamientos teóricos en torno a la estrategia ambiental para el desarrollo local.	6
1.1.- La estrategia ambiental como instrumento de la gestión en la protección del medio ambiente.	7
1.1.2.- Estrategia Ambiental como política de desarrollo en Cuba.	9
1.2.- El Gobierno como actor principal en el Desarrollo Local en Cuba.	10
1.2.1.- La tipología de los órganos de poder del Estado cubano.	11
1.3.- Estrategias de Desarrollo Local como parte del avance de los territorios.	12
1.3.1.- Papel de los gobiernos locales en el desarrollo local.	16
1.4.- La planificación estratégica como herramienta de evaluación sistemática de los objetivos y prioridades del Gobierno.	18
1.5.- El Cuadro de Mando Integral como herramienta para la planificación y el control del funcionamiento empresarial.	20
1.5.1 El Método OVAR.	24
Capítulo II: Métodos y herramientas utilizadas. La estrategia ambiental en Cienfuegos	29
2.1.- El Consejo de Administración Provincial (CAP) como ejecutor de la Estrategia Ambiental.	29
2.2.- El CMI y el método OVAR como herramientas de implementación y control estratégicas.	30
2.3.- Procedimiento para la implantación de la estrategia ambiental en el territorio.	35
2.4.- Propuesta de adecuación al procedimiento de planificación territorial.	43
2.4.1.- Consideraciones preliminares.	43
2.4.2.- Derivación de los Objetivos Estratégicos Territoriales e inserción de la Estrategia Ambiental Territorial.	46
Capítulo III: Aplicación del procedimiento en el Consejo de Administración Provincial de Cienfuegos.	51
3.1.- La Estrategia Ambiental Nacional como instrumento de la política ambiental cubana. Su adecuación a las características del territorio.	51
3.1.1.- La Estrategia Ambiental Territorial (EAT) de la provincia de Cienfuegos. Nuevo ciclo estratégico 2016-2019.	54
3.2 Caracterización y objetivos estratégicos hasta el 2015 en la gestión de los principales problemas ambientales.	57
3.3 Aplicación del procedimiento propuesto en el Consejo de la Administración Provincial.	68
3.3.1. Análisis de relación entre los Objetivos Estratégicos CAP (OE) de trabajo anuales para el 2015 y la Estrategia Territorial del CITMA (ET).	69
3.3.2 Análisis de la relación entre criterios de medida estratégicos y ambientales para el 2015.	70
3.3.3. Viabilidad de los criterios de medida ambientales.	73
3.3.4. Formulación de las actividades vinculadas a la prevención ambiental en el Plan del Consejo de la Administración Provincial.	74

3.3.5. Coherencia y concordancia entre actores de la estrategia ambiental.	75
Conclusiones.	80
Recomendaciones.	81
Bibliografía.	

INTRODUCCIÓN

Introducción

La protección del Sistema Ambiental Global ha sido uno de los principales objetivos de la humanidad en los últimos años, para ello se han realizado variadas y complejas tareas para lograr identificar las causas y los efectos de los problemas ambientales, y poder así trazar estrategias que permitan frenar la acelerada e irracional explotación de los recursos naturales. El medio ambiente puede ser conceptualizado de diversos modos. Una primera aproximación nos lleva a pensar en los elementos básicos de la vida en la tierra, es decir, el suelo, el agua, la atmósfera y las formas vivas que estos elementos albergan. Esta concepción, si bien no es errónea, no resulta completa, en tanto no incluye las interacciones de estos elementos entre si y con el hombre en particular. En este proceso de accionar recíproco, donde el hombre desempeña el rol protagónico, surgen nuevos componentes del ambiente, de carácter histórico, cultural, social y estético (Martínez Hernández, 1996).

La solución de los problemas ambientales requiere un enfoque global, sin significar la aplicación de medidas de carácter general. Además, las soluciones no proceden sólo de la tecnología. Es muy importante el aspecto social, mediante una transformación real de nuestras actitudes y comportamiento, especialmente para el modo de pensar de las sociedades de consumo. Es un proceso lento y largo, en tanto que la degradación avanza de forma rápida y con dimensión global, esto necesariamente lleva a la gestión ambiental. Por lo que ésta deberá contar con mecanismos que enfrenten las situaciones antes dichas, con una estrecha relación entre Economía-Medio Ambiente (Ecológicas, 1995).

Los siglos XX y XXI han sido un período muy marcado de progresos en la economía y la ciencia. Es indudable que el desarrollo supone grandes beneficios y mejora considerablemente la calidad de vida, pero también tiene una contrapartida negativa que no se puede ignorar: el deterioro del ambiente y el agotamiento de recursos naturales y de ciertas fuentes de energía, lo que de seguir así dejará a un planeta con serios problemas de habitabilidad.

Cuba no escapa a los graves acontecimientos que están haciendo estragos en muchos países, ya que la gravedad de los problemas ambientales actuales demanda, cada vez más, del compromiso y el concurso de todos los seres humanos en los planes, acciones e iniciativas para su solución. En este sentido las iniciativas para la prevención, enfrentamiento, mitigación o monitoreo de riesgos ambientales que involucre a la mayor cantidad de personas en su diseño y ejecución se presentan como necesarias.

Todo lo que se haga contra la naturaleza, a corto, mediano o largo plazo, se reflejará en contra de los ciudadanos, por lo que son objetivos de la Estrategia Ambiental Nacional cubana indicar las vías más idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales alcanzados por el país, superar los errores e insuficiencias detectadas e identificar los principales problemas ambientales nacionales que requieren de mayor atención en las condiciones actuales, sentando las bases para un trabajo ambiental más efectivo, en aras de alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible. (EAN, 2011)

El ámbito local de la gestión pública es un lugar de ejercicio y puesta prueba de las más diversas políticas públicas. Una de ellas, la Política Ambiental, pretende insertarse en la gestión pública, como un elemento central que coadyuve a las funciones, que genéricamente, pretenden un mejoramiento de los índices de calidad de vida y de desarrollo humano de localidades y asentamientos urbanos y rurales. Los territorios (nacional, provincial o municipal) experimentan un proceso de cambio acelerado a resultas de la inserción de nuevos objetivos, los cuales muchas veces exceden las capacidades técnicas institucionales y de sus sistemas endógenos, para ejecutar e implementar nuevas políticas o para aumentar la productividad social de las tradicionales funciones asignadas por ley (Irrarázaval, 2013).

En este aspecto, la inserción de la política ambiental se enfrenta en este nivel municipal con una serie de posibilidades y obstáculos que requieren de un esfuerzo teórico y de experimentación, que permita descubrir, mediante aproximaciones sucesivas, metodologías institucionales y comunitarias para incorporar a la política ambiental como variable estratégica de desarrollo. Se ha hecho un lugar común señalar que un proceso de descentralización efectivo y democrático, debe ser capaz de incorporar los mecanismos institucionales, administrativos y de participación, para desarrollar los procesos de gestión y decisión más cerca de los ambientes naturales en donde se realizan y ejecutan las políticas públicas.

Se plantea la necesidad de recoger de la experiencia de planificación, el planteamiento estratégico de planificación situacional, para construir una Política de Gestión Ambiental imaginada y gestionada sobre nuevos parámetros administrativos y procedimentales, de tal forma de acceder a los objetivos de manejo ambiental, con metodologías de participación permanente de los diferentes actores comunales. Se menciona de esta forma la necesidad de una gestión ambiental local como política pública territorialmente descentralizada. Finalmente, se desarrolla la necesidad de construir la política ambiental empresarial como un modo de ensanchamiento de las dimensiones del desarrollo en el municipio ya su vez como el plantearse una gestión ambiental supone un enriquecimiento de la direccionalidad estratégica de cualquier programa de gobierno a todos los niveles.

Ello, permite que la dimensión ambiental del desarrollo, se convierta en un indicador sugerente de mejoramiento de calidad de vida y en objetivo deseable y concreto para las comunidades locales y territoriales. De esta forma se plantea que el trabajar el mejoramiento de las condiciones del medio ambiente supone encontrarse con las riquezas de la cotidianeidad vecinal y popular, y por tanto con referentes concretos y cotidianos de participación, imprescindibles para construir la gestión ambiental.

Los gobiernos locales tienen una participación activa en las estrategias de desarrollo mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, la definición de prioridades y la movilización de potenciales productivos, entre otros aspectos, sin soslayar la protección ambiental. Este trabajo constituye el inicio de una gestión de

gobierno local comprometida implícitamente con la gestión ambiental de la provincia de Cienfuegos.

Desde los años 80 están vigentes en Cuba regulaciones que exigen la implementación de la planeación estratégica en organismos de la administración central del estado (OACE), empresas, instituciones y otras. Estos planes estratégicos solían ser elaborados en función de las expectativas del nivel jerárquico que los demandaba y se mantenía la tendencia a trabajar con los planes económicos anuales sin considerar las consecuencias de ningún tipo que pudiera generar su cumplimiento. La operatividad cotidiana se convertía en la verdadera estrategia, obviamente implícita, que no consideraba al resto de los elementos de un sistema socio-económico complejo como es una provincia.

Esta manera de funcionar, llamada por los teóricos de la dirección “enfoque contingencial de gestión”, fue criticada durante el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. A partir de la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución ha comenzado un proceso de perfeccionamiento de la gestión de gobierno que incluye la planificación y el control considerando todos los actores que influyen en el desarrollo económico-social de un territorio a corto, mediano y largo plazos.

La Instrucción No. 1/2011 del Consejo de Estado y de Ministros tiene como objetivo establecer el procedimiento para llevar a cabo el proceso de planificación del Gobierno, que permita dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobadas en el Congreso del Partido, las decisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Ministros y la actualización de los planes de la economía. Por ella quedan establecidos los horizontes y niveles de planificación y los tipos de planes. (No.1, 2011)

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución son de hecho el plan estratégico del país. Junto al plan de la economía nacional y las proyecciones estratégicas de desarrollo local se conforma el fundamento de los planes anuales de los territorios. Entonces se convierte en un “gap estratégico” la conjugación de estos tres elementos con las funciones organizacionales en los diferentes niveles para conformar un plan único como la propia Instrucción No. 1 establece.

El Lineamiento No. 133 establece: “Sostener y desarrollar investigaciones integrales para proteger, conservar y rehabilitar el medio ambiente y adecuar la política ambiental a las nuevas proyecciones del entorno económico y social. Priorizar estudios encaminados al enfrentamiento al cambio climático y, en general, a la sostenibilidad del desarrollo del país. Enfatizar la conservación y uso racional de recursos naturales como los suelos, el agua, las playas, la atmósfera, los bosques y la biodiversidad, así como el fomento de la educación ambiental”. Similares planteamientos hacen los Lineamientos 134 y 135 pero referidos al impacto de las regulaciones ambientales en la actividad económica y a la política tecnológica. (Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 2011)

De estos antecedentes emana el **Problema Científico** de la presente investigación que se formularía: ¿Cómo implementar la estrategia ambiental de la

provincia de Cienfuegos en los planes estratégicos del Consejo de Administración Provincial de Cienfuegos?

El **Objetivo General** de la investigación es: Validar un procedimiento de implementación de la estrategia ambiental de la provincia de Cienfuegos en consonancia con la Instrucción No. 1 del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de 2011 del Consejo de Ministros para los procesos de planificación en los Gobiernos Locales.

Los **Objetivos Específicos** serían:

1. Argumentar los posicionamientos teóricos acerca de la estrategia ambiental para el desarrollo local en los territorios.
2. Fundamentar la importancia de un enfoque de desarrollo territorial sostenible para la labor de gobierno local.
3. Analizar críticamente las estrategias medioambientales desarrolladas en el territorio de Cienfuegos en cuanto a su imbricación con los planes estratégicos de desarrollo local.
4. Diseñar un procedimiento de planeación de estrategias ambientales a nivel de provincia.

Por lo que la **Idea a Defender en la investigación** sería: La validación de un procedimiento para la implementación de la estrategia de la provincia a tono con la Instrucción No. 1 del Consejo de Ministros permitirá la derivación en cascada de objetivos, tareas y planes de acción para la estrategia medioambiental de la Provincia de Cienfuegos 2016-19.

Esta idea sería demostrada si en la planeación estratégica de la provincia para el 2016 quedan expresadas las acciones concretas que lleven al cumplimiento de lo establecido por la estrategia ambiental de Cienfuegos.

Para la consecución de los objetivos planteados y la solución de los problemas científico propuestos se utilizaron una serie de métodos generales de investigación. Del nivel teórico fueron utilizados:

Histórico-Lógico: Permite el estudio detallado de todos los antecedentes, causas y condiciones históricas en que se desarrolla la investigación.

Analítico-Sintético: Utilizado durante todas las etapas de investigación, por cuanto ello permite hacer los análisis e inferencias de la bibliografía consultada así como la búsqueda de información y datos que conducirán a la selección de los aspectos significativos que conforman el núcleo básico del informe final.

Inductivo-Deductivo: Se utiliza en aquellos aspectos que permiten, a partir de conceptos generales, formular conceptos específicos, con los cuales se estructura la estrategia de trabajo. Al mismo tiempo posibilita que estas se integren en una concepción general de sistema en los procedimientos propuestos desde una toma de posición del autor.

Teórico- Jurídico: Permite realizar el análisis de las principales categorías desde la visión de la Ciencia Jurídica, tomando como referente, la definición,

características y tratamiento jurídico de las principales instituciones utilizadas en la investigación.

Exegético-Analítico: Mediante este método se examinaron las disposiciones normativas vigentes que regulan las principales categorías analizadas en la investigación, permitiendo así corroborar lo regulado con la realidad existente en el contexto municipal cienfueguero.

Para la realización de esta investigación se realizó un análisis bibliográfico que permitió ubicar el lugar de la estrategia ambiental de la provincia y analizarla críticamente relacionándola con las características de este territorio. A partir de ellos se analizaron los planes de acción para la implementación de la estrategia ambiental de Cienfuegos a partir del estudio de la Instrucción No. 1 y del análisis crítico de las instrucciones locales emitidas para dar cumplimiento a la Instrucción No. 1/2011 del CM para la planificación.

Este proceso permite diseñar un procedimiento para la implementación de la estrategia medioambiental en Cienfuegos y su validación con la planeación estratégica de la provincia en el período 2013-16.

La investigación deviene entonces en resultados consecuentes del quehacer dialéctico de los organismos, organizaciones e instituciones, así como los actores sociales claves, tales como los Consejos de las Administración Provincial y Municipal así como las empresas locales subordinadas a estos y el CITMA como organismo rector de la política ambiental en el país, contribuyendo a la necesaria relación que debe existir para el cumplimiento de la Estrategia Ambiental Provincial entre los actores sociales antes mencionados.

El **aporte** de la investigación desde el punto de vista práctico radica en el perfeccionamiento con un enfoque sistémico, humanista, integrador y transformador, mediante la implementación del procedimiento propuesto de los planes estratégicos que confecciona el Consejo de Administración Provincial para cumplimentar la Estrategia Ambiental de la provincia de Cienfuegos

La bibliografía utilizada corresponde a autores nacionales y extranjeros. En ella se incluyen tratados y manuales clásicos sobre Desarrollo Local, Derecho Ambiental, libros y artículos dedicados al estudio de la planificación tanto a nivel internacional como nacional, tesis doctorales y de maestrías que realizan aportes teóricos y prácticos a ser considerados en el informe final de investigación, documentos políticos e instrumentos jurídicos internacionales, así como cuerpos legales nacionales y foráneos.

Todo lo anterior puede confirmarse en la presentación de los resultados contenidos en la tesis, la cual se estructura en dos capítulos, conclusiones y recomendaciones. Se incluye, además, la bibliografía consultada y los anexos.

La investigación se estructura en introducción, tres capítulos, conclusiones, recomendaciones y anexos. En el primer capítulo se realiza las consideraciones teóricas sobre la gestión ambiental y su materialización en el desarrollo local sostenible mediante la implementación de la Estrategia Ambiental. Además se establecen los posicionamientos teóricos sobre el Cuadro de Mando Integral y el Método OVAR

En el segundo capítulo se inicia teniendo en cuenta los métodos y herramientas utilizadas para la realización de la investigación, en especial el método OVAR, como herramienta diseñada para la planeación a corto plazo, que puede ser utilizado con éxito en el nivel táctico de la gestión estratégica brindando salidas suficientes para el nivel operativo, basado en las definiciones del nivel estratégico

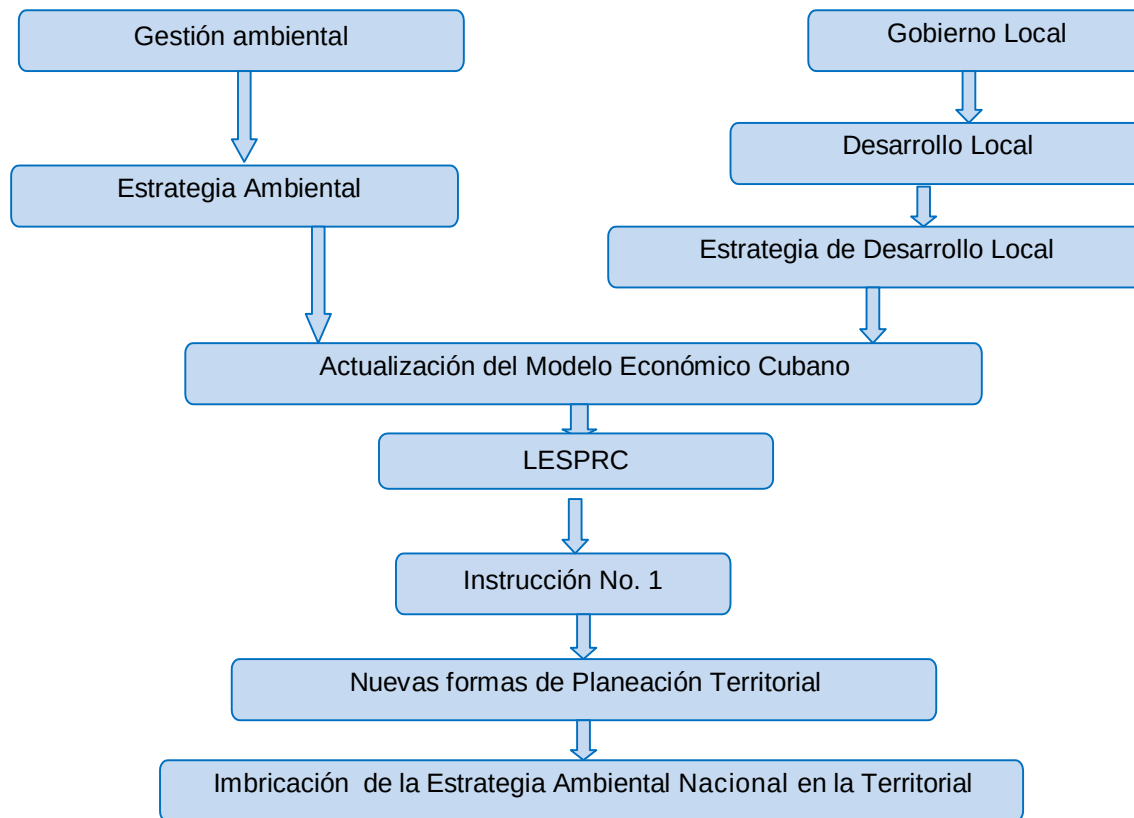
En el tercer capítulo se resumen los resultados obtenidos de la aplicación del procedimiento propuesto, a partir del análisis de la Estrategia Ambiental Nacional como instrumento de la política ambiental cubana y Su adecuación a las características del territorio, todo ello en relación con los objetivos estratégicos del Consejo de la Administración Provincial de Cienfuegos.

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I.- Posicionamientos teóricos en torno a la estrategia ambiental para el desarrollo local

El objetivo de este capítulo es demostrar la necesidad de que las estrategias de desarrollo local lleven implícita una visión de protección ambiental que las hagan sostenibles en el tiempo. El hilo conductor seguido para este análisis se detalla en la siguiente figura.

Figura No. 1: Hilo conductor del análisis bibliográfico



Fuente: Elaboración propia

Cuba, a pesar de ser una nación poco industrializada, no está exenta de los problemas medioambientales que a nivel internacional azotan a la humanidad. Sin embargo, ha dado muestras de generar un desarrollo que priorice la equidad social y económica, expresada en la Política Ambiental Nacional, la cual tiene como objetivo sentar las bases para un trabajo ambiental más efectivo, en aras de alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible. En este capítulo se hará referencia a la Provincia de Cienfuegos objeto de estudio y a aquellos aspectos de importancia, los cuales sirven de base para realizar la presente investigación.

1.1 La estrategia ambiental como instrumento de la gestión en la protección del medio ambiente

El concepto de gestión denota una visión de actividad y movimiento, la gestión es quehacer y si se trata de "gestión ambiental", resulta entonces acción en pos, en razón del medio ambiente. Esta acción corresponde en primer término al Estado, ya que es quien posee los principales medios y tiene una importante responsabilidad, en el caso cubano, plasmada en la Constitución de la República.

No debe olvidarse sin embargo, que en las particulares condiciones de Cuba, la naturaleza de un Estado de profundo carácter social, convierte a la gestión ambiental estatal en una gestión de marcado carácter popular, que no excluye, sino presupone, la más amplia participación de todos, ya sea como parte de órganos u organismos del gobierno, universidades, organizaciones políticas y de masas, asociaciones y otras instituciones reconocidas por la ley - incluyendo una variada gama de organizaciones no gubernamentales - hasta la actuación individual o colectiva de ciudadanos.

El Artículo 1 de la Ley Fundamental, de profunda vocación martiana y revolucionaria, define a Cuba como "...un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana".

Es así que la Ley del Medio Ambiente se refiere a la gestión ambiental en su Artículo 8, como el "conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos, dirigidos a garantizar la administración y uso racional de los recursos naturales mediante la conservación, mejoramiento, rehabilitación y monitoreo del medio ambiente, y el control de la actividad del hombre en esta esfera" y agrega que "La gestión ambiental aplica la política ambiental establecida mediante un enfoque multidisciplinario, teniendo en cuenta el acervo cultural, la experiencia nacional acumulada y la participación ciudadana"(Ley No. 81 Del Medio Ambiente, 1997).

Un importante texto para la formulación de la legislación marco en la esfera ambiental define la gestión ambiental como "...el conjunto de actividades del Estado dirigidas a la conservación, preservación, mejoramiento, recuperación y monitoreo del ambiente; las de intervención directa en el ambiente natural y antrópico; y las de control de las actividades de los particulares", agregando a renglón seguido que "En un sentido más amplio, también puede considerarse gestión ambiental el uso y aprovechamiento de los recursos ambientales, públicos o privados, que hacen los particulares"(Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, s. f.)

Como puede apreciarse, hay elementos coincidentes, en particular, en la primera parte del concepto, excepción hecha en la Ley No. 81, se ha reemplazado en término "recuperación" por el de "rehabilitación" y de que, al no hacerse una mención expresa al carácter estatal de la gestión ambiental, puede entenderse que la Ley cubana la está definiendo en un carácter más amplio, que admite su realización por otros sujetos diferentes al Estado, hechas ya por supuestos las salvedades que anotamos acerca de la organización de nuestra estructura de poder.

En tanto propende a la búsqueda de una mejor calidad de vida, teniendo como meta final la consecución de un desarrollo sostenible, se ha llamado la atención acerca del hecho de que al trascender lo ambiental entendido como conservación del medio ambiente y control de la contaminación, la gestión pública ambiental se confunde prácticamente con la gestión pública a secas, lo cual coincide con la opinión que ya expresáramos acerca de la coincidencia de las metas de toda gestión, en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Es también importante destacar que la gestión ambiental no puede ocurrir a nivel exclusivo de un área de la administración pública, pues como muy acertadamente se ha señalado (Efraín Pérez, s. f.), "La gestión ambiental tiene, en el Estado, dimensiones horizontales y verticales. La horizontalidad se expresa en la responsabilidad que cabe, en ella, a numerosos sectores de la administración pública.

Al tratar de la gestión ambiental y sus instrumentos, la Ley del Medio Ambiente, les dedica su Título Tercero, que se denomina "Instrumentos de la Política Ambiental y la Gestión Ambiental", lo cual introduce una cierta ambigüedad, que parece quedar resuelta, cuando el Artículo 18, primero de dicho Título, aclara que la política ambiental cubana se ejecuta mediante una adecuada gestión que utiliza esos instrumentos.

Personalmente, el autor considera más acertada esta forma de exponer el asunto, lo cual se corresponde con la idea de que los instrumentos relacionados lo son de la gestión ambiental, la que a su vez viene siendo algo así como un "macroinstrumento" de la política ambiental.

Respecto a los instrumentos de la gestión ambiental la consideración no es uniforme y La Ley del Medio Ambiente, sin abarcar toda esta gama, es también bastante explícita y extensa y así regula en su Artículo 18 inciso a) que: "La política ambiental cubana se ejecuta mediante una adecuada gestión que utiliza los instrumentos siguientes:

a) La Estrategia Ambiental Nacional, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico y social (*Ley No. 81 Del Medio Ambiente*, 1997).

Las estrategias reflejan diferentes perspectivas y enfoques, ello determina

que en las diferentes definiciones de estrategia se reflejen al decir de Henry Mintzberg cinco perspectivas distintas, estas son las de: estrategia como patrón, plan, posición, perspectiva y estratagema o maniobra. Cada una de estas concepciones responde a formas diferentes de ver o asumir las estrategias, se muestra a continuación su esencia.

La estrategia como **patrón**: Refleja una forma de actuar o comportamiento, tanto emergente como deliberado que reflejan una coherencia de conducta en el tiempo que les sirve de base para delinear su actividad.

Como **plan**: Las estrategias representan un curso de acción consciente para enfrentar el futuro. Este enfoque concuerda con los procesos formales de establecer las estrategias.

La estrategia en la creación de una **posición**: Representa una situación en la que la organización busca situar sus productos en un mercado particular dentro de su entorno competitivo.

La estrategia como **perspectiva**: Es la forma en que los directivos de una organización se ven a sí mismos (miran hacia adentro) y hacia arriba donde está la visión que la empresa quiere alcanzar y le sirve de guía.

La estrategia como **estratagema** o **maniobra**: Refleja los movimientos o maniobras de la empresa para engañar a sus competidores y ganar o mantener una posición competitiva.

Ninguno de estos enfoques sobre la estrategia es puro, por el contrario, ellos se presuponen y complementan unos a otros en la práctica, aunque es posible ver en cada caso la primacía de alguno de ellos.

1.1.2. Estrategia Ambiental como política de desarrollo en Cuba

Cuba presta especial atención a la protección del medio ambiente en el contexto de una política de desarrollo consagrada en la obra revolucionaria iniciada en 1959. Tanto es así, que la protección del medio ambiente es definida por el gobierno como un factor relevante a los fines de la defensa nacional y una garantía para la soberanía, en tanto reconoce su contribución a asegurar la disponibilidad de los recursos naturales indispensables para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. El artículo 27 de la Constitución de la República postula que: "El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras" (República, 1997)

La Ley No. 33/1981 "De Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales", representa una temprana e importante expresión normativa de los principios de la política ambiental cubana, toda vez

que sentó las bases para el desarrollo del ordenamiento jurídico nacional en esta esfera. Esta ley fue considerada en su tiempo, en América Latina y el Caribe, como una de las primeras normativas jurídicas de regulación de los asuntos ambientales. (Ley 33, 1981)

Con la creación en 1994 del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Cuba dió un importante impulso a la política y la gestión ambientales en el ámbito nacional. Este trascendental cambio institucional, impuso a su vez la necesidad de revisar los marcos estratégicos y regulatorios del país, en materia de medio ambiente.

Sobre la base de cubrir estas exigencias se desarrolló la Estrategia Ambiental Nacional (EAN), cuyo diseño comenzó en 1995, y se prolongó hasta mediados de 1997, en que resultó aprobada por el Gobierno.

La EAN constituyó el fundamento para el desarrollo de las Estrategias Ambientales Territoriales hoy existentes en todo el país así como de las Estrategias Ambientales Sectoriales, de las cuales están dotados actualmente todos los sectores de la producción y los servicios que tienen un impacto sobre, o una relación significativa con el medio ambiente.

1.2 El Gobierno como actor principal en el Desarrollo Local en Cuba

La evolución del concepto de desarrollo ha estado sujeta a un constante proceso de reedición en el transcurso de la historia. Muchas de las aristas que se analizan en la teoría moderna tienen su génesis en las tesis expuestas por las diferentes escuelas de pensamiento, transitando desde una visión mercantilistas hasta las corrientes clásicas, neoclásicas y keynesianas.

El enfoque que asume el concepto durante estos períodos, e incluso en décadas posteriores que llegan hasta la actualidad, tiene un fuerte matiz económico y está elaborado a la medida de los países del primer mundo que han intentado, por diferentes vías, aplicar las políticas que se definen en el mismo a los llamados “países subdesarrollados” o en “vías de desarrollo”. Este proceso tiene como resultante las enormes disparidades en el orden político, económico y social.

A partir de la segunda mitad del siglo XX e inicios del presente siglo XXI se suma al concepto el término de sustentabilidad, en un intento por dar un carácter más humanista al mismo y proponer soluciones a la cruda realidad del planeta. Paralelamente comienza a fomentarse la participación de las comunidades locales como una vía para alcanzar el desarrollo, promoviendo la participación de actores comprometidos con el proceso, asumiendo un pensamiento global y una actuación local.

La planificación estratégica permite prever y decidir las políticas y acciones que pueden ser implementadas con el objetivo de impulsar el desarrollo, para lo cual la prospectiva constituye una metodología de análisis que adopta una visión múltiple,

sistémica y flexible a partir de la construcción de escenarios que se proyectan en el largo plazo.

1.2.1 La tipología de los órganos de poder del Estado cubano

La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo, el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República. Se compone de diputados elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento que determina la ley, es elegida por un término de cinco años. Elige, de entre sus diputados, al Consejo de Estado, integrado por un Presidente, un Primer Vicepresidente, cinco Vicepresidentes, un Secretario y veintitrés miembros más.

El Presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno. El Consejo de Estado es responsable ante la Asamblea Nacional del Poder Popular y le rinde cuenta de todas sus actividades.

El territorio nacional, para los fines político-administrativos, se divide en provincias y municipios; el número, los límites y la denominación de los cuales se establece en la ley. La provincia es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal, en una extensión superficial equivalente a la del conjunto de municipios comprendidos en su demarcación territorial. Ejerce las atribuciones y cumple los deberes estatales y de administración de su competencia y tiene la obligación primordial de promover el desarrollo económico y social de su territorio, para lo cual coordina y controla la ejecución de la política, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Estado, con el apoyo de sus municipios, conjugándolos con los intereses de éstos.

El Municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales. Las provincias y los municipios, además de ejercer sus funciones propias, coadyuvan a la realización de los fines del Estado.

Las comisiones permanentes de trabajo son constituidas por las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular atendiendo a los intereses específicos de su localidad, para que las auxilien en la realización de sus actividades y especialmente para ejercer el control y la fiscalización de las entidades de subordinación local y de las demás correspondientes a otros niveles de subordinación, que se encuentren radicadas en su demarcación territorial.

Las Asambleas Provinciales del Poder Popular (APPP) están compuestas por

un Presidente, un Vicepresidente y el Secretario de la Asamblea y tiene como atribuciones aprobar la creación y organización de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (CP). Las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) las compone un Presidente, un Vicepresidente y el Secretario de la Asamblea y tiene como atribuciones la creación y organización de los Consejos Populares.

Las Administraciones Locales (AL) que estas Asambleas constituyen, dirigen las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una. Para el ejercicio de sus funciones, las AL se apoyan en los CP y en la iniciativa y amplia participación de la población y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales.

Los CP trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas y coordinan las acciones de las entidades existentes en su área de acción, promueven la cooperación entre ellas y ejercen el control y la fiscalización de sus actividades. Es, por tanto, a las AL a quienes corresponde la ejecución de las estrategias nacionales que se formulan con relación a la protección ambiental.

El término desarrollo económico y social sostenible, introducido a partir de 1992 en la Constitución de la República, determinó la elaboración y aprobación de diversas legislaciones sobre recursos naturales. En 1994, con el objetivo de fortalecer la política y la gestión ambiental en el país y consolidar el proceso de ordenamiento en este sentido, se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) organismo rector para hacer cumplir la política ambiental y el marco estratégico adecuado en cada provincia para emprender con claridad y objetividad la mitigación o solución de los principales problemas ambientales priorizados identificados en el país y en los territorios.

1.3 Estrategias de Desarrollo Local como parte del avance de los territorios

El concepto de desarrollo, surge 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, 1996) luego volvió a reafirmarse en la Conferencia de San Francisco en 1945, que dió origen a la Organización de Naciones Unidas (ONU). (Conferencia, 1945)

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 permitía 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 y, posteriormente, se incorporó también la equidad, tratada, como acceso a la ventaja.

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 Rodríguez afirma críticamente: “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 auto impulsión de su economía**”. (Rodríguez, 1988) en (Quevedo Reyes, Yanisleidys., 2011). A lo largo de su evolución, el concepto de desarrollo se ha manifestado de múltiples formas, pudiendo hacer referencia a diferentes enfoques del mismo.

Durante los años ochenta surge un nuevo modelo de desarrollo, el modelo «desde abajo» o modelo de desarrollo local endógeno, según el cual el crecimiento se lleva a cabo aprovechando **el conjunto de recursos humanos y naturales propios** de una zona determinada. El modelo propuesto presenta las siguientes características (Vázquez, 1988):

- ❖ El territorio es un agente de **transformación social** y no simplemente un soporte físico del desarrollo: «del espacio funcional al espacio activo».
- ❖ El desarrollo potencial de una zona depende de sus **propios recursos**.
- ❖ Ofrece una perspectiva, además de territorial (y no funcional), microeconómica (y no macroeconómica) y de producto (no sectorial).
- ❖ Se muestra relevante el protagonismo y actuación de las administraciones públicas, sobre todo de la local, pero también de la regional y central.
- ❖ Es necesaria la actuación conjunta de los gestores públicos y los agentes privados a través de una **interacción colectiva**.

A fines de los años 80 del pasado siglo se enuncia una nueva interpretación al análisis de las políticas de desarrollo dándole un papel protagónico a los espacios locales. 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:

1. Pensar en lo global y actuar localmente. Propiciar una interconexión desde lo micro social, entendido como el entorno local, hacia lo macrosocial, concebido como el contexto nacional, adaptando las políticas genéricas a los casos concretos de un espacio más limitado.

2. 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.

Los últimos años han sido prósperos en la formulación de conceptos acerca el desarrollo local, producto de la proliferación de estudios sobre el tema. Puede entenderse como un proceso transformador que se origina desde adentro hacia fuera, promoviendo la participación de actores colectivos, utilizando estrategias metodológicas que han sido creadas a partir de la concepción del desarrollo dinámico, equitativo, pluricultural y participativo.

Cada uno de los actores sociales ha recorrido su propio camino hacia el desarrollo, por lo que deben aprovecharse las experiencias en la sociedad para promover el desarrollo con equidad y justicia, ubicando al ser humano como eje del desarrollo, donde todos asuman la responsabilidad social como la utopía que una sociedad solidaria sueña para sus miembros (Moreno Maldonado, Carlos, 2012).

Autores como Enrique Gallicchio (2012) lo define como un proceso orientado, de cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado que son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo, pasando por tres tipos de temas:

- ❖ La potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos).
- ❖ La obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas).
- ❖ La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo se usan los recursos generados en él).

Desde una perspectiva propia se entiende el desarrollo local como un proceso en el cual el objetivo primordial es crecer desde un punto de vista endógeno, mejorando las condiciones de vida de los habitantes, con una visión de mediano y largo plazo, donde se establezcan las acciones en el corto plazo permitiendo avanzar de manera gradual. Es necesaria una concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales en función de una mejora económica, social y de sostenibilidad medio ambiental a partir de la distribución y el acceso a los recursos disponibles, con equidad y autonomía de los gobiernos locales para generar política estratégicas que conlleven al desarrollo sostenible.

Resulta necesario resaltar que en la mayor parte de los casos ese actor que protagoniza el desarrollo carece del conocimiento teórico necesario para

desplegar una investigación de esta envergadura por lo que, sin restarle el mérito del conocimiento empírico, se hace imprescindible incluir en el proceso al agente de desarrollo local que, con su trabajo, logre imbricar la teoría a la práctica del desarrollo local.

El agente de desarrollo local es un consultor local considerado como una persona independiente y calificada, con capacidad para identificar los problemas, examinarlos, recomendar medidas apropiadas y ayudar a poner en marcha sus recomendaciones. Así mismo debe ser capaz de escuchar, transmitir conocimientos, cuestionar las diferentes propuestas y no aceptarlas sin crítica, descartar los datos poco fiables, elaborar soluciones claras y lógicas, explicar sus posibilidades de intervención, no prejuzgar, hablar con los diferentes actores locales de igual a igual y enfrentarse a los problemas tratando de buscar soluciones. Necesita también conocimientos básicos acerca de la realidad en la que debe actuar (Alburquerque, Manuel., 1999).

Partiendo de la tesis del desarrollo local concebida como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que a largo plazo conduce a mejorar el nivel de desarrollo empresarial, es preciso entender que el mismo requiere generar un entorno económico y social favorable, permitiendo aprovechar los recursos endógenos. Esto puede lograrse con un impulso económico, potenciando la labor de los empresarios locales considerados como los principales agentes estratégicos y fomentando los valores culturales, así como el papel que desempeñan las instituciones locales, garantizando la elaboración de instrumentos y políticas adecuadas para promover el desarrollo.

El desarrollo local es un proceso orientado a la creación de riqueza y de bienestar para la población local, con una alta utilización y valorización de los **recursos locales**. La participación de la microempresa en los sistemas productivos locales permitiría la creación de redes empresariales, a través de la cual se incrementa su eficiencia y participación en el mercado. En su evolución se pueden generar organizaciones empresariales más amplias, con incentivos para la exportación.

Con tal propósito hay que promover iniciativas y proyectos que permitan difundir una cultura emprendedora, la capacitación gerencial y la ampliación del acceso al crédito. El desarrollo del capital humano debe articularse con las capacidades del gobierno local para que se incida de forma efectiva y organizada en el desarrollo del territorio. (Castillo, 2004)

El enfoque de desarrollo local impone a las AL realizar diagnósticos y estudios del territorio; programación, financiación y gestión de los proyectos; así como el seguimiento y la evaluación de las acciones emprendidas y de los objetivos perseguidos. Hay que tener en cuenta, que es un proceso de secuencias en el tiempo y de cambio estructural y por lo tanto, los resultados se obtienen a mediano y largo plazo, nunca a corto plazo. (Pérez, 1999)

En correspondencia con esto, cuando se habla de desarrollo de un territorio, se le

atribuye en relación a cuatro dimensiones básicas:

- ❖ **Económica:** en relación con la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- ❖ **Social y Cultural:** referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social. **Ambiental:** referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- ❖ **Política:** vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Luego de realizar un análisis de las diferentes concepciones y criterios sobre desarrollo local, la autora concluye en que no existe un único modelo de desarrollo, hay tantos modelos como experiencias, las cuales constituyen modelos autónomos cuyo control debe ejercerse desde el ámbito local, pero si bien se precisa la necesidad de una “coordinación” y cooperación a escalas y ámbitos mayores que el local. Por tanto se define el **desarrollo local como un proceso que nace y se compatibiliza con las peculiaridades locales de cada zona y del entorno inmediato a la localidad; es un proceso endógeno de crecimiento económico, que se genera en el territorio de forma global e intersectorial, donde existe la participación activa de la población. Logrando mediante este una mejora de las condiciones de vida y de trabajo, que lleve consigo la creación de empleo y riqueza compatibles con la preservación del medio y del uso sostenible de los recursos naturales.**

1.3.1 Papel de los gobiernos locales en el desarrollo local

La estrategia de Desarrollo Local de Cuba tiene la finalidad última de la elevación de la calidad de vida de las personas para no solo mejorar sus niveles de ingresos y condiciones materiales de existencia, sino también para enriquecer su espiritualidad y los grados de participación y equidad sociales. Abarca de forma integral la totalidad de los complejos asuntos de la vida de la comunidad en los planos sociales, políticos, económicos, medioambientales, de salud, culturales, etc.

Este proceso se refiere y tiene como protagonista a la comunidad local, por lo que en rigor, es una labor encaminada al desarrollo comunitario. El desarrollo local posee como protagonistas fundamentales a los **gobiernos, a las organizaciones políticas y sociales, así como a la población de los territorios, no a los grupos de investigadores.**

Los gestores de este proceso son las comunidades y sus estructuras políticas, sociales y económicas, no los colectivos de investigación, quienes fungen realmente como acompañantes, asesores, capacitadores y facilitadores del proceso. El trabajo de desarrollo local posee como objetivo esencial potenciar la competencia municipal para componer sus diagnósticos y estrategias de desarrollo a partir de la capacitación que proporcionan las

ciencias sociales y humanísticas, así como la generación de un ambiente de innovación social y tecnológica que propicie enfrentar con éxito los complejos retos del desarrollo sostenible y equitativo en los momentos actuales.

La estrategia, por tanto, se apoya en los recursos estatalmente asignados para esas instancias, y posee como vehículos organizativos a los proyectos de creación científica, de investigación científica- desarrollo social, innovación tecnológica y social, y de formación de recursos humanos que se organizan. La pieza clave del desarrollo local es lograr la mejoría de la calidad de vida y el crecimiento personal y colectivo sobre la base de acciones económicas, sociales, políticas y culturales, fundadas en el incremento cualitativo y cuantitativo de la participación popular en los procesos de capacitación y de toma de decisiones transformadoras.

En el plano económico se requiere organizar proyectos que generen recursos para acometer otras acciones transformadoras y así evitar desequilibrios en el desarrollo social. Se trata, al menos, de administrar de mejor manera y más participativamente los escasos recursos de que disponen las comunidades para mejorar la eficiencia económica y social socialista.

El desarrollo local es un proceso que ha de ser continuo e institucionalizado. Requiere de la participación cada vez más calificada e interesada de todas las personas e instituciones involucradas en él, ante todo de las AL así como todas las personas, organizaciones, instituciones y colectividades cuyos intereses conciernan por el desarrollo en cuestión. Esa participación necesita entonces de calificación, de entrenamiento, de habilitación, no solo de entusiasmo y deseo. En ello, un papel protagónico corresponde a las ciencias sociales y humanísticas.

En Cuba, el enfoque de política económica que ha predominado en los últimos años ha estado orientado a atenuar las consecuencias sociales de los desequilibrios y a sortear los desequilibrios mismos, más que a las transformaciones que a sus causas esenciales. El modelo, por su parte ha sufrido algunas transformación a lo largo de 50 años. En sentido general, conservaba hasta hoy muchos de los principios fundamentales adoptados desde 1968. La “actualización” en marcha supone potenciales cambios sustantivos, que abren las puertas al replanteamiento del camino cubano al socialismo.

La implementación del nuevo modelo económico cubano deberá lidiar con la amenaza que presenta como únicas alternativas de alineación del contrapunteo actual en el binomio dogmatismo - pragmatismo. El éxito de las ideas al ruedo estará en función de la objetividad y precisión de la secuencia o ruta crítica que se establezca para la implementación. (Castro, 2011)

La adecuación del modelo presupone un nuevo modo de pensar y actuar. La inclusión de las prioridades ambientales en la planificación económico-

social de nuestro país resulta un elemento indispensable para garantizar la **armonía entre el desarrollo económico, desarrollo social y la protección del medio ambiente**, o lo que es lo mismo, para el desarrollo sostenible. Estas prioridades han tomado en consideración las directivas que emanan de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución Cubana (LPESPRC) aprobados en el VI Congreso del PCC. (LPESPR, 2011)

1.4 La planificación estratégica como herramienta de evaluación sistemática de los objetivos y prioridades del Gobierno

La planificación estratégica no 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. Constituye una herramienta para el diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas. Por lo que está muy relacionada con la situación actual y el proyecto desarrollado por las organizaciones e instituciones, en correspondencia con los cambios y las demandas que les impone el medio, logrando el máximo de eficiencia y calidad de los servicios.

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 visto 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.

Michel Godet entrelaza la estrategia y el planeamiento estratégico al decir que la anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Los conceptos de, estrategia y planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos conlleva el otro y se entremezclan; de hecho, se habla de planificación estratégica y gestión (De Jouvenel, Hugues, 2012). La planificación estratégica se refiere al proceso de formulación y definición de objetivos y prioridades a nivel macro de la organización y de la sociedad, que se formula a partir de las demandas de los públicos de la empresa o del entorno donde está insertada la institución.

La Estrategia Ambiental Cubana tiene que instrumentarse en un mundo cambiante y de recursos crecientemente escasos. Todos estos esfuerzos confluyen para promover, a través de la política y la gestión ambiental, la aplicación práctica y efectiva de los LPESPRC. Para esta investigación se han identificado 94 lineamientos cuya implementación guarda relación con la Política Ambiental, y en particular en los recogidos del 129 al 139 en la Política de Ciencia, Tecnología, Innovación y Medio Ambiente.

Los LPESPRC son de hecho el plan estratégico del país. Junto al plan de la economía nacional y las proyecciones estratégicas de desarrollo local se

conforma el fundamento de los planes anuales de los territorios. Entonces se convierte en un “gap estratégico” la conjugación de estos tres elementos con las funciones organizacionales en los diferentes niveles para conformar un plan único.

La Instrucción No. 1/2011 del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros: Para la planificación de los objetivos y actividades en los Órganos, Organismos de la Administración Central del Estado, Entidades Nacionales y las Administraciones Locales del Poder Popular, tiene como objetivo establecer el **procedimiento para llevar a cabo el proceso de planificación del Gobierno**, que permita dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobadas en el Congreso del Partido, las decisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Ministros y la actualización de los planes de la economía. Por ella quedan establecidos los horizontes y niveles de planificación y los tipos de planes. Esta establece que para desarrollar el proceso de planificación de objetivos y actividades del Gobierno:

- ❖ Se definirán los objetivos de trabajo que aseguran el continuo desarrollo del país, con el **empleo racional y eficiente de los recursos disponibles** a corto, mediano y largo plazos y su medición y evaluación sistemática y
- ❖ Se organizará y coordinará a todos los factores implicados, que intervienen en el proceso, en interés del cumplimiento de los objetivos de trabajo.

Además, la propia norma garantiza la eficiencia y la eficacia en la implementación de lo planificado y la comprobación de su ejecución mediante las diferentes formas de control.

A nivel provincial y municipal se aplica a las administraciones provinciales y municipales del Poder Popular y a las estructuras subordinadas o atendidas por los diferentes niveles de dirección como: direcciones generales, direcciones, departamentos o secciones independientes, delegaciones provinciales, oficinas, centros, institutos, unidades presupuestadas, organizaciones empresariales y otras dependencias.

Más adelante se establece que los documentos a elaborar en cada nivel de dirección son:

- ❖ Los objetivos de trabajo que propone alcanzar la organización a corto, mediano y largo plazos,
- ❖ El Plan Anual de Actividades,
- ❖ El Plan de Trabajo Mensual y
- ❖ El Plan de Trabajo Individual de cada jefe, cuadro o especialista.

A los mismos se le confiere una especial atención en la Instrucción No. 1, con las acciones de coordinación y las herramientas aplicadas para ello. Sin embargo no se establece en dicha Instrucción la manera propia en que cada territorio realizará el proceso de planificación. Es por ello que en la

provincia de Cienfuegos se emite la Instrucción No. 9/2012 de la Presidenta del CAP para la realización de los procesos de planificación en las órganos de la subordinación local

1.5 El Cuadro de Mando Integral como herramienta para la planificación y el control del funcionamiento empresarial

Una de las herramientas más difundidas para la planificación y el control del funcionamiento de organizaciones grandes y de múltiples estructuras subordinadas es el Cuadro de Mando Integral (CMI) que proviene de la traducción del inglés del término Balanced Score Card. La mayoría de los cuadros de mando convencionales están integrados por una serie de indicadores que, no suelen estar relacionados entre sí, o en los que no están claras las relaciones que mantienen entre ellos.

Esta característica resulta en una debilidad para los que apuestan en sus organizaciones por la planeación estratégica, que requiere adecuar el control a la visión de futuro. Si bien es cierto que el CMI no garantiza que se alcance la visión o que la estrategia seleccionada sea exitosa, su gran fuerza radica en el propio proceso de su creación. Es por ello que se ha seleccionado para punto de partida del procedimiento para la planificación de las AL en la provincia de Cienfuegos según se detalla en la ya mencionada Instrucción No. 9/2012 de la Presidenta del CAP para la realización de los procesos de planificación en los órganos de la subordinación local.

El proceso de creación de un CMI es una forma efectiva de expresar la estrategia y la visión en términos tangibles y de obtener apoyo, para ambas en todos los niveles de la organización. Cuando se elabora grupalmente un CMI se ve a la organización desde diferentes perspectivas y en varias dimensiones temporales proporcionando una comprensión única de sus interrelaciones para todos los involucrados. Un proceso de creación de CMI bien conducido establece un lenguaje y una base común para la discusión en toda la organización, y de esta forma, los trabajadores pueden ver cuál es su aporte en el todo, algo completamente necesario para que la organización alcance sus metas generales y su visión global y, por ende, para que la estrategia sea exitosamente desarrollada.

El CMI –concebido originalmente para empresas lucrativas- es un modelo que integra los indicadores financieros (del pasado) con los no financieros (del futuro) en un esquema que permite entender las interdependencias entre sus elementos, así como la coherencia con la estrategia y la visión de la organización. Para ello define, en el modelo clásico, cuatro perspectivas: la económico-financiera, la del cliente, la de los procesos internos y la de aprendizaje y crecimiento.

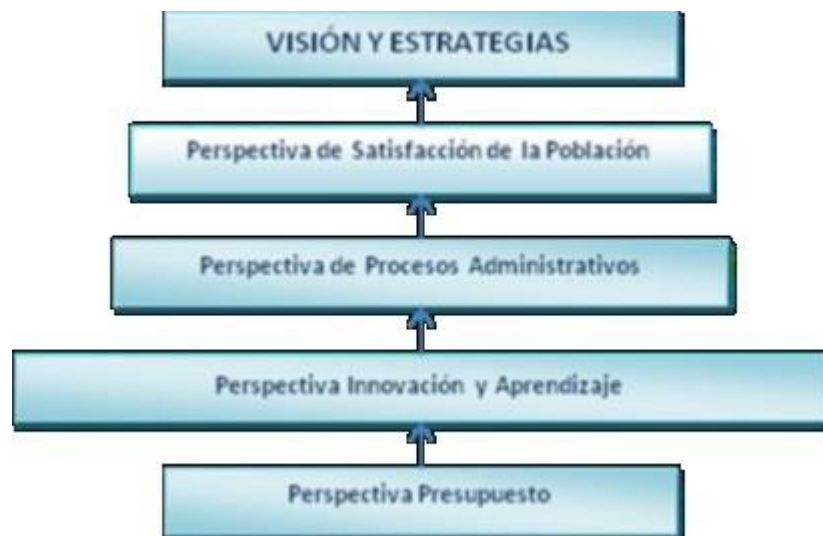
El CMI, no sustituye ni elimina las medidas e indicadores actuales de una organización, sino que les da una mayor coherencia. Los indicadores (financieros y no financieros, monetarios y no monetarios, internos y externos, entre otros),

así ordenados, según el modelo de relaciones causa -efecto, permiten evaluar la actuación en función de la estrategia trazada. Ello contribuye, en mucho, a la motivación de los trabajadores, a mejorar todas las etapas de la cadena de valor, a satisfacer las expectativas de los clientes o usuarios y a conseguir su lealtad, así como a ofrecer mayores rendimientos.

La misión fundamental del CAP es promover el desarrollo económico social del territorio dirigiendo la actividad administrativa a él subordinada y controlando la de las entidades de su territorio, independientemente del nivel de subordinación. Como el CAP gestiona el desarrollo local, la perspectiva financiera –tal como la concibieron Norton y Kaplan- deja de ser un fin en sí misma para convertirse en un elemento de restricción de funcionamiento del sistema: se logrará avanzar localmente tanto como seamos capaces de administrar eficazmente los recursos financieros disponibles.

De esta manera el orden para enfocar las perspectivas, inicialmente concebidas por Norton y Kaplan, cambiaría para las instancias de la administración territorial del Poder Popular como lo detalla González Hernández, en su tesis en opción a Máster en Dirección, en el año 2012 y se muestra a continuación:

Figura No. 2 Cuadro de Mando Integral para las administraciones territoriales del Poder Popular



Fuente: González Hernández, 2012

Autores como (Ferriol, 2001), (Gandarilla, 2002), señalan que en el proceso de dirección estratégica se encuentran tres potenciales puntos débiles:

- ❖ Que la estrategia sea definida a nivel de alta dirección y no se comunique a toda la organización.
- ❖ Que la estrategia no se consiga ejecutar debido a que no exista claramente una relación entre el nivel estratégico, táctico y operativo.
- ❖ Que la estrategia sea estática y que no sea revisada con la agilidad que un entorno cambiante como el actual requiere.

Estos problemas encuentran una vía de solución en la implantación del CMI. Los beneficios de la implantación del Cuadro de Mando Integral se pueden integrar en tres conceptos:

- ❖ Relacionar la estrategia con su ejecución definiendo objetivos en el corto, medio y largo plazo.
- ❖ Tener una herramienta de control que permita la toma de decisiones de manera ágil. Comunicar la estrategia a todos los niveles de la organización consiguiendo así alinear a las personas con la estrategia.
- ❖ Tener una clara visión de las relaciones causa-efecto de la estrategia.

El CMI pretende traducir la estrategia y la misión en un conjunto de indicadores que informan de la consecución de los objetivos. Una de las principales contribuciones de este instrumento es que pretende identificar las relaciones causa-efecto que provocan los resultados. Por tanto, se trata de obtener información relevante sobre los principales factores que pueden llevar a alcanzar las metas propuestas. Por esta razón el proceso de implantación y desarrollo del CMI es muy útil para comunicar la misión a toda la organización.

Es decir, ayuda a pasar de las grandes declaraciones de intenciones al trabajo diario de cualquiera de los colaboradores de una organización. Muchas veces los empleados, aunque conozcan la misión de la organización, no saben cómo aplicarla a su trabajo diario. De lo anterior se deduce que es necesario comunicar y convencer de la estrategia definida, para lo que el CMI utiliza tres elementos:

- ❖ la comunicación de abajo-arriba y de arriba-abajo,
- ❖ la fijación de objetivos y
- ❖ la vinculación de los objetivos con los incentivos.

El CMI es algo más que un sistema de información y control, es un sistema de comunicación, de motivación y de formación, aspecto que lo diferencia del cuadro de mando y que obliga a integrar el proceso de planificación y presupuestario con la estrategia.

Una vez implementado en la organización, el CMI obliga a la necesaria revisión permanente de la estrategia. En un entorno tan cambiante, las estrategias que eran válidas para determinados escenarios pueden perder su valor, incluso dentro del llamado corto plazo y si la organización no se percata de ello y realiza las acciones correctivas pertinentes. Los indicadores del CMI pueden conducir la gestión táctica y operativa por caminos contrarios a los deseados. Una estrategia intenta intervenir en el conjunto de relaciones de causa-efecto entre los factores-clave e indicadores y a través del CMI se puede conseguir lo siguiente:

- ❖ Recoger el *feedback* de los empleados
- ❖ Revisar las hipótesis básicas de la estrategia.

- ❖ Hacer los ajustes necesarios.
- ❖ Redefinir la estrategia.

La medición del desempeño de la organización juega un papel esencial en la alineación de los recursos críticos necesarios para convertir la estrategia en resultados a través de los objetivos establecidos. El despliegue de un plan estratégico a través de toda la organización con las mediciones apropiadas, propicia un alineamiento de las actividades de los trabajadores con los objetivos estratégicos y con su comprensión, lo que tributa, a su vez, a los objetivos anuales.

El CMI desarrolla su máxima potencialidad en el proceso de aprendizaje estratégico de la organización, cuando es aplicado en cascada. La aplicación en cascada consiste en el proceso de desarrollar cuadros de mandos a todos los niveles de la empresa, (de niveles superiores hacia niveles inferiores), lo que proporciona una línea de visión a todos los trabajadores, que va desde sus acciones diarias hasta las grandes metas reflejadas en el plan estratégico.

Los CMI que se generan en este proceso están en línea con el CMI global de la entidad. Por esta vía se logra para los subordinados que la estrategia no sea “una idea rara de los grandes jefes”, sino objetivos e indicadores concretos que deben alcanzar para hacer una contribución significativa al éxito colectivo.

Existen otras variantes de lograr este objetivo. El método OVAR, adecuadamente imbricado en el proceso de desarrollo del CMI, resulta una herramienta, que además de jugar su importante rol dentro del control de gestión de la organización, facilita el proceso de cascada traduciendo el proceso en planes de acción concretos con responsables a todos los niveles. En ese sentido, el procedimiento que desarrolla la Instrucción No. 9/2012 de la Presidenta del CAP para la realización de los procesos de planificación en las órganos de la subordinación local imbrica el CMI con el método OVAR¹.

La aplicación en cascada del proceso, sea únicamente con el CMI o a través del método OVAR, hasta el nivel personal puede mitigar muchos de los problemas que tiene el proceso normal de valoración de los resultados de la organización.

Los beneficios del CMI se pueden resumir en:

- ❖ Proporciona una oportunidad de compartir con todos los trabajadores la visión y estrategia a través de los principios y técnicas inherentes al sistema de CMI.
- ❖ Genera compromisos. Hace conciencia de que una mayor implicación en prácticamente cualquier actividad tiende a aumentar el compromiso con la causa común de la empresa.
- ❖ Incrementa la coordinación. Los trabajadores comprenden los objetivos

¹ Objetivos, Variables de Acción, Resultados

e indicadores que aparecen en todos los cuadros de mando aplicados en cascada.

- ❖ La aplicación en cascada proporciona una destacada oportunidad de formación.
- ❖ Ofrece una clara representación de la visión, desde los objetivos de los trabajadores hasta la estrategia de la empresa. Cada uno puede mostrar de qué modo sus acciones marcan la diferencia y llevan a mejores resultados generales.

1.5.1 El Método OVAR

El Método O.V.A.R. fue creado a principios de los años 80, por los profesores de Control de Gestión del Groupe H.E.C, concebido inicialmente para elaborar el *“tableau de bord”* (tablero de control) del dirigente, es ahora utilizado para reforzar la coherencia y la cohesión de equipos directivos.

El Método O.V.A.R, parece inscribirse en la corriente de la dirección por objetivos, pero trata de corregir los principales efectos no deseados en este último método: objetivos impuestos desde arriba sin concertación de los colaboradores involucrados, orientación esencialmente técnica, encaje mecánico de los objetivos a lo largo de las líneas jerárquicas, silencio sobre las posiciones de poder y las relaciones de fuerza, objetivación estrecha de lo subjetivo, reducción de gestión a lo que puede ser racionalizado, poca sensibilización a las interrelaciones laterales, etc.

En el método OVAR se consideran un grupo de principios, que permiten afirmar su eficacia como herramienta para socializar la estrategia de la organización. Entre ellos se destacan:

- ❖ En un equipo directivo, cada miembro se representa subjetivamente su función (o la de su cargo); esta representación es una construcción mental. Se representa también las funciones de sus principales compañeros de trabajo: su superior jerárquico, sus subordinados, sus colegas, sus clientes (o los usuarios de sus servicios), sus proveedores, etc., así como el sistema de acciones e interacciones que se relacionan con sus compañeros de trabajo, en particular los modelos de causalidad que no son iguales para todos. Los diferentes miembros del equipo de dirección hacen lo mismo; se representan su función y la de los demás, pero, ninguno de ellos acostumbra a comunicar estas representaciones, sino que quedan ocultas, cuando son fundamentales para comprender el accionar de cada parte.
- ❖ Se podría pensar que las descripciones clásicas de puesto (o de función), contribuyan a clarificar los roles de cada uno en la organización y a facilitar así la comprensión mutua en el equipo directivo. Sin embargo no es así, porque estas descripciones no expresan nunca (y nunca lo podrán expresar) la sutileza y la subjetividad de estas representaciones o construcciones mentales. Se presentan generalmente bajo la forma

de una lista de actividades, a menudo elaborada por especialistas de las direcciones de recursos humanos o por consultores externos, y por lo tanto, muy raramente por las personas encargadas de animarlas. Tienden a delimitar, y a veces a fijar, el perímetro de actividades, y no a abrir posibles (como de estrategias de cambio o de progreso), que puedan emerger a lo largo del tiempo y en función de los acontecimientos.

Estas descripciones son más bien estáticas, por lo menos a lo largo de un cierto período, mientras que las funciones de un directivo evolucionan, es decir, se modifican constantemente. Nunca tratan los modelos de causalidad entre factores o entre acciones, ni toman en cuenta los reflejos cognoscitivos de los directivos, el carácter de sus interrelaciones y las contradicciones inherentes a la dirección de la entidad.

- ❖ Generalmente, los instrumentos formales de administración (la elaboración y la discusión de una estrategia, de un plan o de un presupuesto), tienden a racionalizar los roles y las interrelaciones entre las personas. Pero, aún si los miembros de un equipo directivo logran ponerse de acuerdo sobre las grandes orientaciones estratégicas, no pueden nunca estar seguros de percibir de la misma manera los modelos de causalidad implícitos que los sostienen y de comprender la puesta en práctica de estas orientaciones en los mismos términos. Cuando los miembros de un equipo de dirección intentan confrontar sus representaciones de la situación, lo hacen generalmente a través de conversaciones informales, cada quien a su manera, a menudo de forma partidaria (ofensiva o defensivamente) o en términos de relaciones de fuerza. A la lógica de confrontación de puntos de vista, se sustituye una lógica de conflictos o de complicidad de opiniones.

De esta falta de comunicación sobre las representaciones que se hacen unos y otros sobre sus funciones respectivas, nacen interfaces descuidadas, incomprensiones, repeticiones de actividades o responsabilidades, resentimientos y aún fracturas en las relaciones interpersonales. Estas fracturas nacen, en particular, a causa de diferencias en la aprehensión de las contradicciones que fundamentan el ejercicio cotidiano de la administración: reflexión o acción, corto plazo o largo plazo, centralización o descentralización, identificación de problemas o búsqueda de soluciones, proacción o reacción, individual o colectivo, etc.

- ❖ Cuando un responsable tiene objetivos, y recursos para alcanzarlos, impuesto por su superior jerárquico, considera que su función ya no es construida mentalmente por él mismo sino por su jefe. Tiene entonces la sensación de ser negado como actor autónomo y de existir solamente a través de su superior. Para que un responsable pueda apropiarse una función (y el sistema de acciones y de interacciones que la constituyen),

debe ser capaz de contribuir activamente a su construcción e imaginar su evolución proyectándola en el futuro, comunicar con los demás sus puntos de vista y debatir con ellos. Pero, aun así, nunca está seguro que sus compañeros de trabajo se representen su función en los mismos términos que él.

Para que los diferentes miembros de un equipo directivo puedan explicitar las representaciones que tienen de su propia función y de la de los demás, y comunicarlas a estos últimos, deben disponer de una herramienta común que les permita explicitarlas en forma parecida. Esta debe ser suficientemente sencilla para ser comprendida y experimentada por todos y para ser reproducible en el tiempo.

Pero, a la vez, debe ser elaborada, de manera fina y sensible, para que permita reflejar la doble complejidad de los esquemas mentales de los directivos y de las funciones a su cargo: funciones fuertemente entrelazadas y en cambio permanentes. Esta herramienta se inspira fuertemente en lo que Sócrates llamó la mayéutica. La finalidad del método OVAR es la de contribuir a reforzar la convergencia de objetivos en el equipo directivo, lo que se conoce como coherencia y cohesión del equipo.

Se entiende por coherencia de un equipo directivo, su capacidad colectiva de diferenciar los campos de acción de sus miembros y a integrarlos en un conjunto que respeta y mantiene su diversidad y su especificidad y los orienta en la misma dirección. Un equipo coherente es aquel que tiene éxito en dividir el trabajo común entre todos sus miembros, de manera que cada uno de ellos pueda comportarse como un individuo autónomo, responsable de sus actos y de sus resultados, y en asociarlos en un conjunto agregado que se vuelve pluricelular.

Por otra parte se entiende por cohesión de un equipo directivo, su capacidad a funcionar como un solo cuerpo, una sola voz, una sola alma, es decir, como un todo unitario, solidario compacto y homogéneo, en el cual cada miembro se identifica con todo el equipo y el equipo se identifica con cada uno de sus miembros.

El método OVAR, herramienta diseñada para la planeación a corto plazo, puede ser utilizado con éxito en el nivel táctico de la gestión estratégica brindando salidas suficientes para el nivel operativo, basado en las definiciones declaradas en el nivel estratégico. Esta herramienta garantiza para los equipos de dirección:

- ❖ Aprender a definir los objetivos.
- ❖ Mejorar la coherencia de las decisiones individuales.
- ❖ Mejorar la integración descendente y ascendente.
- ❖ Reforzar la comunicación efectiva entre sus miembros y colectivos.

Tal como el CMI, el método OVAR tiene un componente educativo y

formador importante en su propio proceso intrínseco de desarrollo e implementación que permite satisfacer una de las necesidades planteadas por los investigadores sobre la necesaria capacitación de los directivos en función de lograr el imprescindible enfoque estratégico en la gestión cotidiana.

Por otra parte el proceso de delegación, propio del método, y la negociación de responsabilidades, mejora la comunicación, pero sobre todo la visión integral de la organización. Rara vez se encuentran Objetivos que no impacten en más de un área funcional, y Variables de Acción que sólo tributen a uno de los objetivos estratégicos. Esta característica propicia en la ejecución del método el debate sobre una misma proyección vista desde diferentes ángulos (intereses o criterios de los actores) y el consenso requiere de lograr un adecuado equilibrio entre las diferentes posiciones, es decir, alcanzar un nivel determinado de coherencia.

Finalmente, el desarrollo en cascada del método OVAR, mejora la comunicación vertical y horizontal al llevar coherencia, también, a los mandos intermedios y a los grupos de regulación y control. Para los responsables de objetivos, el método OVAR permite que:

- ❖ Tengan su área bajo un adecuado control (orientaciones y seguimiento).
- ❖ Puedan representarse mejor la situación de su área dentro de la organización cruzando puntos de vista sobre ella.
- ❖ Puedan formalizar el reparto de responsabilidades en su equipo de trabajo subordinado.

En la implementación práctica del método OVAR al asumir la responsabilidad sobre un Objetivo o Variables de Acción, cada directivo, especialista o trabajador de línea (según sea el nivel a que se está desarrollando el método), lo hace tras un proceso de análisis, discusión y negociación, que no deja lugar a dudas sobre la percepción colectiva de su responsabilidad, metas y expectativas. Esto ocurre, no solo bajo el criterio de la alta dirección, sino, del resto de las áreas de la organización, por lo que es fácil identificar la real posición estratégica del área en cuestión dentro de la organización, qué se espera de ella y como tributará al cumplimiento de la estrategia, lo que al realizarse en un proceso de discusión colectiva, mejora la coherencia del equipo de dirección.

El método OVAR, según sus autores, tiene como principales metas:

- ❖ Traducir la estrategia de la empresa en términos operacionales y concretos en cada nivel de responsabilidad.
- ❖ Asegurar la convergencia de los objetivos y de las acciones conducidas por todos.
- ❖ Disponer de una trama de contenido para asegurar la calidad de los instrumentos de pilotaje.

El primero de los objetivos: traducir la estrategia de la empresa en términos operacionales y concretos en cada nivel de responsabilidad, alude a la

integración de los niveles estratégico y táctico. Asumir, como se ha mencionado anteriormente, que el modelo de CMI se debe considerar como un instrumento para transformar una visión y estrategia abstractas en indicadores y metas concretas, se refiere a la integración con el nivel operativo o de control. Bajo estas consideraciones, la utilización, dentro del modelo de gestión estratégica, del CMI en combinación con el método OVAR pueden resolver la necesaria integración entre los niveles estratégicos, táctico y operativo.

1.6 Conclusiones Parciales

1. A partir de la definición teórica de medio ambiente, la regulación en la Ley No. 81/97 del Medio Ambiente y su expresión en la NC: ISO 14 000 es posible argumentar la necesidad de establecer estrategias ambientales que regulen el desempeño económico - social. Cuba ha formulado su política ambiental desde 1959 en la convicción de que solo conviviendo armónicamente con el entorno es posible un desarrollo sostenible.
2. Los ejecutores totales de la política ambiental son los gobiernos locales. A través de su gestión coordinadora es posible concertar a todos los actores del territorio de manera sistémica para trabajar en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo local con un uso eficaz y eficiente de los recursos y en armonía con el medio ambiente. La actualización del modelo económico cubano permite crear las condiciones para que se pueda planificar el desarrollo local con un enfoque hacia la protección ambiental que haga que este desarrollo sea sostenible.
3. La planificación estratégica constituye en la actualidad una nueva metodología de análisis que aporta una visión múltiple, sistémica, flexible y de largo plazo, que busca optimizar los actuales procesos. Al procedimiento de planificación a detalle de las organizaciones de subordinación local que aparece en la Instrucción No. 9/2012 de la Presidenta del CAP Cienfuegos es posible insertarle los pasos necesarios para lograr insertar la Estrategia Ambiental en los criterios de medidas.
4. Los modelos propuestos en la provincia de Cienfuegos para el proceso de planificación sustentados en el CMI y la Matriz OVAR permitirían conseguir la adecuada inclusión de la Estrategia Ambiental Territorial en el Plan Económico Social de la provincia.

CAPÍTULO II

CAPÍTULO II.- Métodos y herramientas utilizadas. La estrategia ambiental en Cienfuegos

En el capítulo se explican los métodos y herramientas utilizadas para la realización de la investigación, en especial el método OVAR, como herramienta diseñada para la planeación a corto plazo, que puede ser utilizado con éxito en el nivel táctico de la gestión estratégica brindando salidas suficientes para el nivel operativo, basado en las definiciones del nivel estratégico.

2.1. El Consejo de Administración Provincial (CAP) como ejecutor de la Estrategia Ambiental

El CAP es el órgano de dirección de la administración local, tiene carácter colegiado, dirige las entidades económicas, de producción y servicios de su nivel de subordinación y su función primordial es promover el desarrollo económico social del territorio. Dirige la actividad administrativa a él subordinada y controla la de las entidades de su territorio, independientemente del nivel de subordinación.

Está integrado por:

1. **Presidente**, que es a su vez el presidente de la Asamblea, representa a la administración local de su demarcación y para ello dispone de facultades para convocar y presidir reuniones, organizar, controlar y dirigir la labor del Consejo de la Administración; designar, liberar y aplicar medidas disciplinarias al personal y los funcionarios que le están subordinados.
2. **Primer vicepresidente**, que es a su vez el vicepresidente de la Asamblea, sustituye al **presidente** de manera temporal en ausencia de este. Atiende la actividad jurídica de la provincia, Orden Interior, la Asociación de Combatientes de la República de Cuba y auxilia al presidente en la atención a los programas de la Salud y la Educación. Preside la Comisión de Evacuación.
3. **Vicepresidente**: Atiende la actividad económica, energética, comunicaciones y la industria.
4. **Vicepresidente**: Atiende la producción de alimentos, la distribución, el comercio y la gastronomía, turismo y las TRD.
5. **Vicepresidente**: Atiende el programa inversionista, la vivienda, producción local de materiales, el ordenamiento territorial y la restauración de la ciudad.
6. **Vicepresidente**: Atiende los servicios comunales, el transporte, recursos hidráulicos, vialidad y la Operación Puerto, Transporte, Economía Interna.
7. **Vicepresidente**: Atiende la preparación de la economía para la defensa, el control interno, auditoría y el enfrentamiento a las indisciplinas, ilegales y manifestaciones de corrupción.
8. **Vicepresidente**: Atiende el deporte, la cultura, recreación, fórum de ciencia y técnica, medio ambiente y los programas de la revolución.
9. **Secretario Ejecutivo**: Dirige las oficinas de la secretaría del CAP, auxilia al presidente en el cumplimiento del reglamento de este órgano y establece los procedimientos necesarios para la labor de asesoramiento y control, respecto a los órganos colectivos de dirección subordinados.

10. **Otros miembros**, designados por la asamblea a propuesta del presidente, dentro de los principales cuadros de dirección del territorio: Son responsables del cumplimiento de las tareas, atribuciones y funciones propias de su cargo, así como de las que ejerza por delegación del CAP o de su presidente.

El número total de miembros del CAP es de hasta veinticinco (25).

Son funciones de los Consejos de Administración Provincial:

- ❖ Cumplir y hacer cumplir la legislación vigente,
- ❖ Coordinar, controlar y fiscalizar en su demarcación la ejecución de las políticas, programas y planes aprobados,
- ❖ Proponer la creación, fusión y extinción de entidades de subordinación local,
- ❖ Participar en la elaboración de los proyectos del plan económico y presupuesto de las entidades subordinadas a otras instancias,
- ❖ Proponer la nomenclatura y la estrategia de superación de los cuadros de su subordinación,
- ❖ Conocer, evaluar y decidir sobre los informes que le presenten las entidades subordinadas,
- ❖ Conocer, evaluar y proponer decisiones sobre los informes que le presenten las entidades no subordinadas,
- ❖ Adoptar decisiones sobre las medidas para el mejor desarrollo del trabajo de prevención y atención social,
- ❖ Prevenir y enfrentar las indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción,
- ❖ Adoptar decisiones que contribuyan a la mejor atención de los planteamientos, quejas y solicitudes de los electores,
- ❖ Exigir a las direcciones administrativas y entidades empresariales ubicadas en el territorio brinden informaciones de calidad a los delegados,
- ❖ Proponer a las respectivas asambleas, proyectos de normas que regulen conductas de los ciudadanos,
- ❖ Convocar a los dirigentes de las entidades de cualquier subordinación para que ofrezcan los informes pertinentes o reciban información de interés para el territorio,
- ❖ Orientar y controlar el trabajo de las direcciones administrativas, organizaciones empresariales y unidades presupuestadas de su subordinación,
- ❖ Adoptar decisiones que contribuyan al cumplimiento de las tareas de preparación para la defensa,
- ❖ Cualesquiera otras que le atribuyan las leyes.

2.2 El CMI y el método OVAR como herramientas de implementación y control estratégicas

Según Norton, (1997) y Kaplan, (1997), el proceso de construcción de un CMI abarca las siguientes actividades:

1. Arquitectura del programa de indicadores
 - a. Seleccionar la unidad estratégica de negocio (UEN) de la organización para la que se desarrollará el CMI
 - b. Identificar los vínculos corporativos/UEN
2. Definir los objetivos estratégicos
3. Seleccionar los indicadores estratégicos
4. Construir el plan de implantación

Ovelet (1999) expone de forma más detallada el proceso de creación de un CMI, cuya visión global se muestra en la Figura No 3. De acuerdo a los autores mencionados el proceso de desarrollo del CMI refiere seis momentos principales:

Visión: En la parte más alta del modelo está la visión de la organización en su nivel máximo. Por visión refiere la situación futura que desea tener la organización. El propósito de la visión es guiar, controlar y alentar a la organización en su conjunto para alcanzar un concepto compartido de la organización en el futuro.

Perspectivas: La visión general se descompone y describe en términos de perspectivas. Las usadas más frecuentemente son las perspectivas financieras, la de los clientes, la del proceso interno y la perspectiva de aprendizaje y crecimiento.

Metas estratégicas: La visión se expresa como un número de metas estratégicas más específicas, que sirven para guiar a la empresa en su búsqueda de la visión.

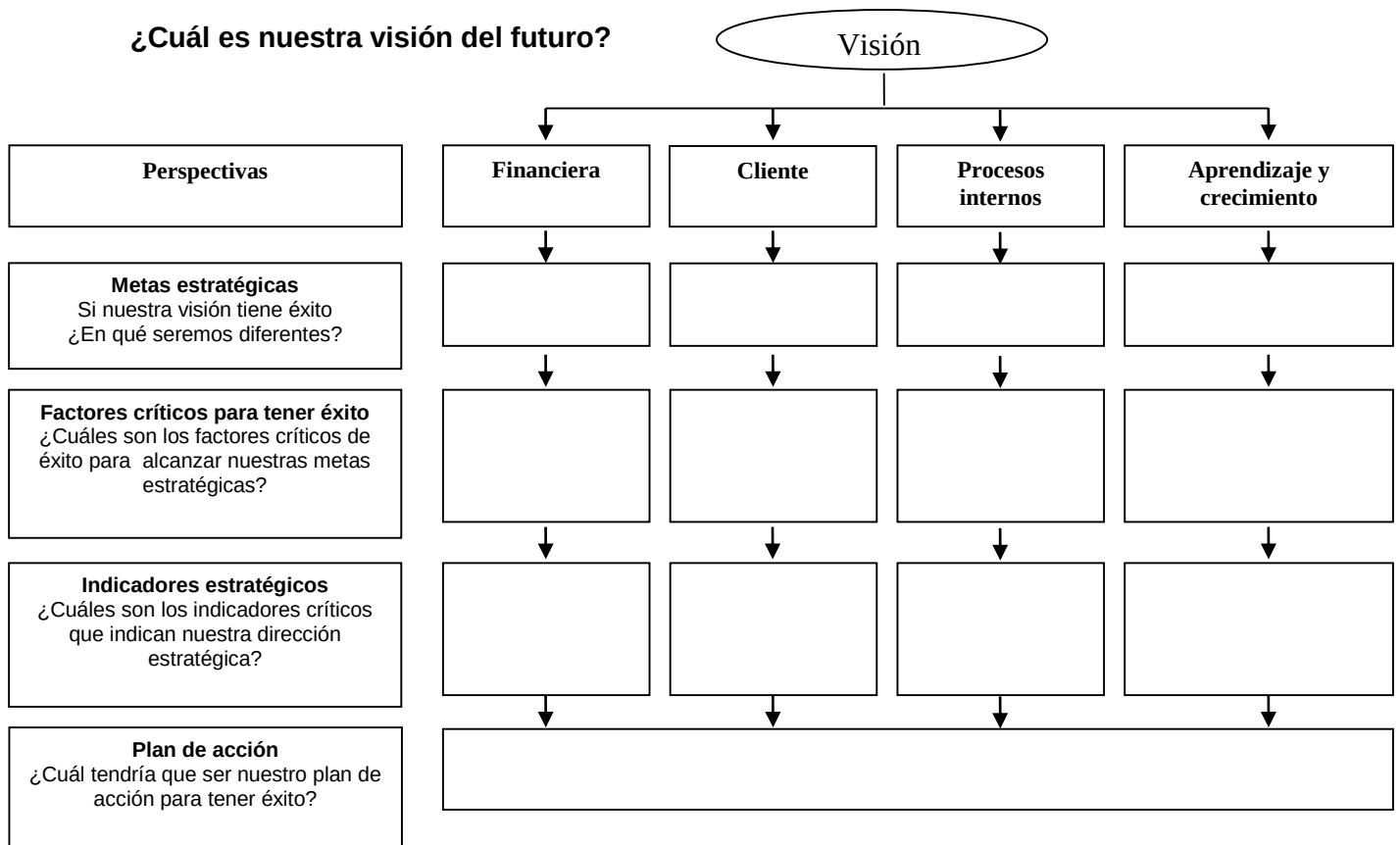
Indicadores estratégicos: Describe los indicadores y metas que le permiten a la dirección seguir los esfuerzos en la consecución de sus metas.

Plan de acción: Para completar el CMI, debe haber una sección que describa las acciones y los pasos específicos que se necesitarán en el futuro.

Estos momentos se desarrollan en 11 acciones o pasos del modelo, que son:

1. Caracterizar el entorno en que se elaborará la estrategia
2. Establecer y confirmar la visión de la organización
3. Establecer las perspectivas (en caso necesario)
4. Desglosar la visión según cada una de las perspectivas y formular metas estratégicas generales
5. Identificar los factores críticos para tener éxito
6. Desarrollar indicadores, identificar causas y efectos y establecer un equilibrio
7. Establecer el cuadro de mando al más alto nivel
8. Desglose del cuadro de mando e indicadores por unidad organizativa
9. Formular metas
10. Desarrollar un plan de acción
11. Implementación del cuadro de mando

Figura No. 3. Visión global del proceso de desarrollo de un Cuadro de Mando Integral



Fuente: Olve, Roy y Wetter. *Implantando y Gestionando el Cuadro de Mando Integral* (2000)

Sobre la base de este modelo que recoge los conceptos básicos de los creadores del CMI y la experiencia de implementación de sus autores, se realizaron las modificaciones propuestas en el presente trabajo. Debe desatacarse que, aún y cuando, la implementación parte de elementos ya propuestos por otros autores, hay que tener en cuenta que las organizaciones a las que se aplicará el procedimiento propuesto pueden estar en diferentes estados en cuanto a la planeación estratégica. Además por el desarrollo de la actividad en la provincia y en la mayoría de los OACE, las organizaciones empresariales deben como regla tener establecidas sus Áreas de Resultados Claves² (ARC),

² Equivalen a las actividades que atienden cada una de las Vicepresidencias de la Asamblea Provincial del Poder Popular en Cienfuegos:

- ✓ Economía
- ✓ Deportes, cultura y recreación
- ✓ Comunes y Transporte
- ✓ Alimentación y agricultura
- ✓ Construcciones

los Factores Críticos de Éxito (FCE), y Objetivos Estratégicos (OE), lo cual corresponde a la etapa de análisis estratégico. Por tal razón se ha considerado la adecuación del procedimiento original bajo ese supuesto. De no ser así, antes de proceder con este paso del procedimiento deberá transitar la etapa utilizando las herramientas estratégicas clásicas. Es necesario aclarar que como el procedimiento que se propone corresponde a la fase de implementación del modelo de gestión estratégica, y el primer y segundo pasos del modelo original, pertenecen a la fase de análisis estratégico, no se desarrollarán.

El tercer paso del modelo, donde se establecen las perspectivas que se utilizarán en el CMI, pudiera obviarse, dado que la mayoría de los autores consultados refieren que son suficientes las cuatro perspectivas definidas en el modelo original de Norton y Kaplan (financiera, del cliente, de los procesos internos y de aprendizaje y crecimiento). Sin embargo, se considera mantener este paso a fin de dar flexibilidad al procedimiento. Desglosar la visión a partir de cada una de las perspectivas y formular metas estratégicas generales, constituye el paso cuarto del modelo, con el propósito de transformar la visión en términos tangibles a partir de las perspectivas establecidas.

Con la formación de las ARC y elaborados los objetivos estratégicos (OE) para cada una de ellas, se considera viable modificar el cuarto paso del modelo de Olevet. En el perfeccionamiento de este paso se combinan los OE con las metas estratégicas generales, ubicándolas en las perspectivas correspondientes. La combinación OE-metas estratégicas incorpora al procedimiento un elemento más de equilibrio al garantizar que las proyecciones de actuación futura sean suficientes y al mismo tiempo abarquen todo el sistema.

El procedimiento estudiado propone, a continuación, en el paso quinto la identificación de los factores críticos para tener éxito (FCE). Al igual que en el paso anterior, los factores fueron identificados en una fase anterior del modelo de gestión estratégica como parte del análisis sectorial y, a su vez, ellos han sido tenidos en cuenta en todo el proceso, por lo que no es necesario ejecutar nuevamente dicha acción.

El sexto paso define el desarrollo de los indicadores, la identificación de las causas y efectos y la sinergia entre los mismos. Del estudio comparativo en cuanto a la elaboración de indicadores entre CMI y OVAR, se considera que el segundo constituye en tal sentido una herramienta de más fácil comprensión y manejo. En el CMI se obtienen los indicadores orientados principalmente a medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos asociados a metas estratégicas, en OVAR, a partir de una matriz que relaciona metas estratégicas (objetivos), estrategias (variables de acción) y responsables, es posible identificar con mayor transparencia indicadores de eficacia de eficiencia y de esfuerzo.

A partir de esta valoración se ha decidido incorporar en esta etapa del procedimiento la herramienta OVAR. En tal sentido, es necesario elaborar previamente las estrategias (variables de acción) para los OE (objetivos) y construir la matriz correspondiente, a la que se añade la identificación de los responsables. La ejecución del método OVAR, incluido su desarrollo en cascada en todos los niveles de la organización, permite la satisfacción los pasos del séptimo al décimo del modelo base.

Concluida la matriz de la dirección e identificados los indicadores de medición, se consideran definidos los elementos que componen el CMI al más alto nivel. El proceso de desarrollo en cascada establece los CMI de cada unidad organizativa y permite, a partir de ellos, elaborar los planes de acción, sus responsables y términos. Estas son también salidas naturales del método OVAR.

El proceso de cascada en que se desarrolla el método OVAR, desde el nivel máximo de dirección hasta las unidades organizativas inferiores, permite socializar el proceso de desarrollo del CMI y garantiza:

- ❖ Aportar los elementos de planificación necesarios para garantizar un mejor diseño de indicadores,
- ❖ Lograr el equilibrio entre indicadores,
- ❖ Compartir con todos los trabajadores la visión, las metas estratégicas y el impacto en ellas de las acciones diarias de cada entidad subordinada, e,
- ❖ Identificar la responsabilidad de cada cual en la consecución de la visión.

La aplicación del método OVAR, y sobre todo su desarrollo por cada unidad organizativa, incluye las acciones previstas en los pasos noveno y décimo del modelo estudiado. La formulación de las metas para cada indicador (noveno paso) es un elemento necesario para que cada organización pueda medir su marcha de forma continua y llevar a cabo las acciones correctivas necesarias a tiempo, las que deben ser definidas a corto y largo plazo. La planeación a través del método OVAR garantiza que las metas propuestas sean coherentes con la visión global y la estrategia general, y no entren en conflicto entre sí, estando alineadas tanto vertical como horizontalmente.

La elaboración de los planes de acción (paso décimo) es parte de la herramienta OVAR. El paso décimo primero del procedimiento es el relacionado con la implementación del CMI. Es importante que el CMI se use a través de toda la organización en los aspectos diarios de la gestión. Este modo proporciona las bases para la agenda diaria de cada unidad, adquiera una función natural en los informes y controles mediante su impacto en las operaciones de cada día. El plan de implementación, por lo tanto, debe incluir reglas y sugerir formas que aseguren que el seguimiento de un Cuadro de Mando Integral forme parte del trabajo diario de la organización (Olevet, J, 1999).

En esta etapa, es imprescindible razonar las acciones para la implementación del CMI como un paso más de su desarrollo. La alta dirección de la organización

debe formalizar las responsabilidades individuales y garantizar el uso de esta herramienta.

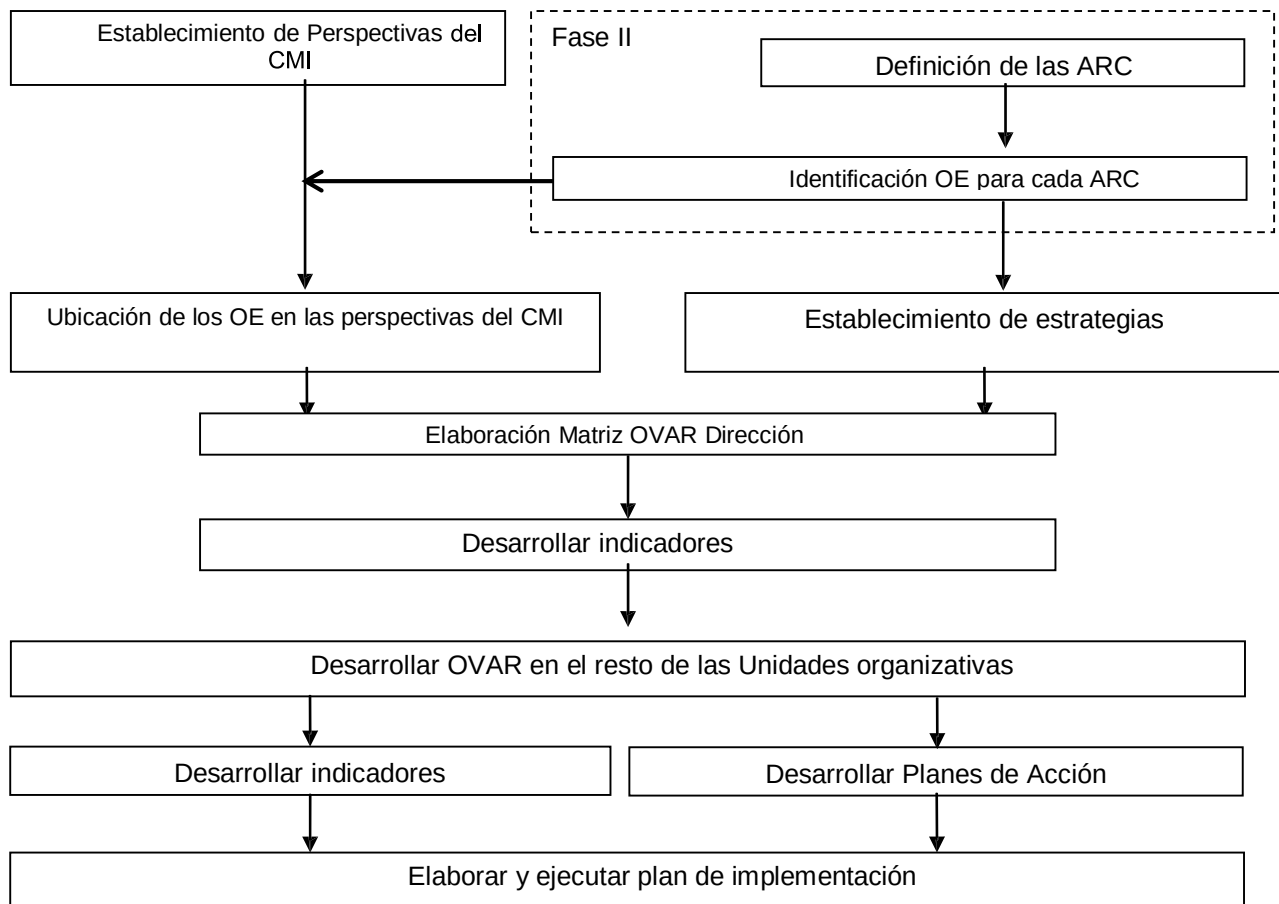
Al interpretar este modelo debe tenerse en cuenta que - para que el CMI funcione adecuadamente como herramienta de control de gestión integrada al proceso de gestión estratégica – los indicadores seleccionados puedan ser cuestionados sistemáticamente, especialmente los de control a corto plazo, y en los casos necesarios, deben reemplazarse por otros más adecuados. Debe aclararse además, que al concluir la introducción del modelo solo se han facilitado los caminos para lograr la verdadera meta: formar un equipo de dirección coherente con verdadero enfoque estratégico, que utiliza herramientas de gestión que integran los niveles estratégico, táctico y operativo en la toma de decisiones. Con el diseño de este procedimiento se pretende perfeccionar las líneas de la estrategia territorial ambiental del CITMA y su relación con los objetivos estratégicos del CAP en la Provincia de Cienfuegos.

2.3. Procedimiento para la implantación de la estrategia ambiental en el territorio

A partir del análisis realizado, el procedimiento a utilizar para la implementación de la estrategia, fue diseñado por González Quintana, en su tesis en opción al grado de Máster en Dirección, en el año 2012, para desarrollar la planificación en las entidades de subordinación local en la provincia de Cienfuegos, lo que se puede representar como se muestra en la Figura No.4. En la fase de implementación deberán ejecutarse las siguientes acciones:

1. Establecer las perspectivas del CMI
2. Establecer la relación entre ARC y las perspectivas establecidas, ubicando dentro los Objetivos Estratégicos
3. Desarrollar el método OVAR para la dirección
 - a. Elaborar las estrategias (Variables de Acción - VA) para cada OE (Objetivos)
 - b. Definir los Responsables y construir la matriz OVAR
 - c. Desarrollar los indicadores para cada objetivo y variable de acción
4. Desarrollar el método OVAR para el resto de las unidades organizativas (desarrollo en cascada)
 - a. Elaborar las matrices de cada área funcional (desarrollo en cascada)
 - b. Realizar la junta de integración de las matrices
 - c. Desarrollar los indicadores para cada objetivo y variable de acción, así como definir los responsables
 - d. Desarrollar los planes de acción
5. Implementación del cuadro de mando

Figura No. 4: Procedimiento para la implementación de la estrategia



Fuente: González Quintana, 2012

El desarrollo de este procedimiento requiere que todo el proceso se realice en equipo. Los tres primeros pasos se ejecutan por el equipo de dirección de la organización al que se suman los especialistas que cada jefe considere, siempre que la cifra total de participantes no exceda de 20 ó 25 miembros. Es recomendable la utilización de un facilitador y un registrador.

El cuarto paso, salvo su segundo momento que se ejecuta por el equipo de la dirección, se realiza por los equipos de trabajo de las áreas funcionales. Creados los grupos y las condiciones óptimas para el trabajo se ejecutan los pasos previstos en el procedimiento que se exponen a continuación:

Paso No. 1: Establecimiento de las perspectivas del CMI

El objetivo de este paso es identificar las perspectivas específicas del CMI para cada organización. Para ello se realizaron las siguientes acciones:

- ❖ Instruir al equipo sobre el trabajo que se va a realizar y el objetivo que se

persigue.

- ❖ Explicar a los participantes el modelo básico de CMI de Norton y Kaplan, su uso y ventajas.
- ❖ Explicar que son las perspectivas y qué papel juegan en el diseño del CMI.
- ❖ Explicar cada una de las cuatro perspectivas básicas del CMI de Norton y Kaplan y variantes de modificación en función de las características de la entidad y del fin que se persigue.
- ❖ Realizar análisis en grupo de las perspectivas que se desea utilizar en el CMI de la organización y establecer cada una de ellas.

El equipo de trabajo debe dominar los conceptos básicos del CMI, conocer las perspectivas básicas, con el objetivo de proponer las variantes de perspectivas en caso que sea necesario. Es preciso puntualizar que cualquier cambio o modificación referente a las cuatro perspectivas originales obedece a una razón estratégica fundamentada y no a intereses específicos de algunos de los participantes.

Paso No. 2: Establecimiento de las relaciones entre las áreas de resultados claves y las perspectivas del CMI

Mediante la ubicación de los objetivos estratégicos en las perspectivas definidas en el paso anterior será posible construir la relación entre áreas de resultados claves y las perspectivas del CMI. Para cumplir el paso No. 2, el equipo realizará las siguientes acciones:

- ❖ Instruir al equipo sobre el contenido del trabajo a realizar y el objetivo que se persigue.
- ❖ Exponer las ARC identificadas y los OE acordados para cada una.
- ❖ Analizar cada uno de los OE y determinar a cuál de las perspectivas del CMI corresponde.

Es condición para la realización de este paso que se tengan establecidas previamente las ARC y los OE (que es la manera tradicional en que se efectúan los procesos de planeación estratégica en nuestro país) y se hayan establecido las perspectivas en el paso anterior.

Para la identificación de los objetivos estratégicos con las perspectivas del CMI, deberán plantearse las preguntas que las identifican, según el modelo de Norton y Kaplan y cuya modificación a los efectos de la presente investigación se argumentó en el Capítulo No. 1:

❖ Perspectiva de satisfacción de la población:

¿Cómo lograr que se satisfagan en la mayor medida posible las necesidades y expectativas de la mayor cantidad de población?

❖ Perspectiva de los procesos administrativos:

¿Cómo hacer para que nuestros procesos administrativos sean más eficaces?

❖ **Perspectiva de innovación y aprendizaje:**

¿Cómo mantendremos, sustentaremos y desarrollaremos nuestra capacidad de aprender e innovar, para conseguir que los procesos administrativos sean cada vez más eficaces?

❖ **Perspectiva de presupuesto:**

¿Cómo utilizar más eficientemente los presupuestos disponibles?

Las respuestas a las preguntas se ofrecen a partir de los objetivos estratégicos, de forma tal que se encuentre la sinergia entre unos y otros. En este paso, no sólo se orientan los Objetivos Estratégicos (OE) en las diferentes perspectivas, sino que se brinda la oportunidad de revisarlos en cuanto a alcance y enfoque, lo que permite su modificación si es necesario.

Para evitar ambigüedades o excesiva generalización en la formulación de los objetivos es una buena práctica analizar si el objetivo es válido para otra organización que no sea la estudiada o si pudo ser propuesto el año anterior o proponerse para año siguiente al del análisis. Si cualquiera de las respuestas es afirmativa, se procede a la revisión del objetivo, pues ello supone que está mal formulado.

Paso No. 3: Construir la matriz OVAR balanceada de la dirección

Este paso consta de cuatro momentos:

- ❖ Elaborar las estrategias (Variables de Acción - VA) para cada OE (Objetivos),
- ❖ Definir los Responsables y construir la matriz OVAR y
- ❖ Desarrollar los indicadores para cada objetivo y variable de acción.
- ❖ Elaborar las estrategias (Variables de Acción - VA) para cada OE (Objetivo Estratégico)

Para la consecución de los cuatro momentos descritos se ejecutarán las siguientes acciones:

- ❖ Instruir al equipo sobre el trabajo que se va a realizar y el objetivo que se persigue
- ❖ Explicar a los participantes el método OVAR, su uso y ventajas
- ❖ Explicar que son las Variables de Acción (estrategias) Aplicar técnicas de trabajo en grupo para definir las VA

El resultado que aporta el cumplimiento del paso es la formulación de las variables de acción (VA). Es preciso que el equipo de trabajo esté claro de las

concepciones del método OVAR y de las metas estratégicas (ME) de la organización. En la introducción al método OVAR como herramienta que modifica, en este caso, el procedimiento clásico de diseño del CMI, se entenderán como objetivos, las ME y como VA las estrategias asociadas a estas.

En este sentido, las VA son las acciones necesarias para desarrollar un objetivo y no deben confundirse con tareas o planes de acción. Una forma fácil de elaborarlas es la siguiente:

1. Escribir uno de los objetivos (el proceso se repite para cada uno de ellos)
2. Enumerar tantas VA como se considere y luego realizar una reducción de listado. Cuando se considere terminado el listado, someterlo a las siguientes preguntas:
 - ❖ ¿Tengo todas las VA para ese Objetivo?
 - ❖ ¿Con las VA definidas para el objetivo, nos damos los medios de alcanzarlo?

Para el desarrollo de este momento dentro del paso deben utilizarse las siguientes normas:

1. Utilizar siempre un verbo de acción para expresar la VA.
2. Al expresar una VA pensar en la posibilidad de observar cómo se puede medir su realización.
3. Ser preciso en la formulación para evitar confusiones.

La formulación de una VA, indicará la manera de realización de cada una, sin ser exhaustivos a fin de no confundir VA con Planes de Acción (el fin es delimitar, no detallar). Por ello se recomienda:

1. Definir los Responsables y construir la matriz OVAR
2. Las acciones que se realizan en este paso son: Identificar a los Responsables
3. Construir la matriz OVAR
4. Identificar las relaciones entre VA, Objetivos y Responsables, Ajustar la matriz e identificar los responsables de cada VA.

Para ello es necesario disponer de una plantilla de la matriz OVAR y tener previamente definidos los OE, las VA y sus correspondientes Responsables. Un ejemplo de Plantilla de Matriz OVAR aparece en la siguiente Figura No. 5.

Figura No. 5 Plantilla de Matriz OVAR

	OE1	OE2	...	OE _n	R1	R2	...	R _n
VA1								
VA2								
...								
VA _n								

Fuente: González Quintana, 2012.

El equipo de dirección, que desarrolla el CMI, trabajará sólo la matriz de la Dirección, por lo que los responsables están definidos por los subordinados directos al jefe máximo. En dependencia de las especificidades de la estructura organizativa podrán considerarse, además, los especialistas que han sido designados para dirigir proyectos subordinados a ese nivel jerárquico y que se consideren de interés estratégico por impactar en las ARC.

En el caso de los organismos globales, que tengan dependencias subordinadas deberán incluir a las direcciones de estas como colaboradores si su funcionamiento así lo considera. Al identificar el impacto de las estrategias en los objetivos debe considerarse que, aunque se elaboran con relación a un objetivo en particular, regularmente tienen incidencias en otros.

Al identificar los responsables de la realización de cada variable debe considerarse que en la mayoría de las VA existirán más de un actor implicado, por lo que en la selección del responsable se tendrá en cuenta tanto su designación funcional, como el balance de responsabilidades en la matriz.

Paso 3.1 Desarrollar los indicadores para cada objetivo y variable de acción

Las acciones que deberán realizarse son:

1. Instruir al equipo sobre la importancia de este paso y los elementos a tener en cuenta en el diseño de los indicadores.
2. Establecer acuerdos sobre los tipos de indicadores a diseñar:
 - ❖ Identificar indicadores de eficacia
 - ❖ Identificar indicadores de seguimiento
 - ❖ Identificar indicadores de eficiencia

En este paso la propuesta de la matriz OVAR de la dirección se convierte en el punto de partida para identificar los indicadores de eficacia.

Paso No. 4: Derivación en cascada

Este paso consta de cuatro fases:

1. Elaborar las matrices de cada área funcional (desarrollo en cascada),
2. Realizar la junta de integración de las matrices,
3. Desarrollar los indicadores para las matrices de las áreas funcionales, definir responsables y desarrollar los planes de acción
4. Elaborar las matrices de cada área funcional (desarrollo en cascada)

Las acciones para cumplir la fase son:

1. Instruir a los colectivos de cada área funcional sobre el trabajo que se va a realizar y el objetivo que se persigue
2. Explicar a los participantes el método OVAR, su uso y ventajas
3. Explicar a los participantes la matriz de la dirección, sus objetivos y VA
4. Explicar a los participantes las VA de la matriz de la dirección, que son responsabilidad del jefe del área y,
5. Definir, en equipo, las VA del área y los responsables

Para llegar a la propuesta de matriz OVAR balanceada de las áreas funcionales con los correspondientes Responsables identificados, todos los participantes dominarán la idea conceptual del método OVAR y poseerán con tiempo de la propuesta de la matriz de la dirección.

En este paso participan todos los miembros de las áreas funcionales de regulación y control. En el caso de las áreas ejecutivas, participan los del nivel de dirección de la misma y tantos trabajadores como el equipo decida en función de:

- ❖ Garantizar el cumplimiento de todas las tareas
- ❖ El balance adecuado de responsabilidades
- ❖ La socialización de los resultados

Para el desarrollo de las VA se utiliza el mismo método que el empleado en el paso 3, se realizará la junta de integración de todas las matrices, incluida la de la dirección y posteriormente se revisarán y ajustarán de las propuestas de indicadores. Las condiciones de entrada en la actual fase son:

- ❖ Propuesta de matriz OVAR de la dirección
- ❖ Propuesta de matrices balanceada de las áreas funcionales
- ❖ Propuesta de indicadores de eficacia de la dirección Propuesta de indicadores de seguimiento de la dirección y
- ❖ Propuesta de indicadores de eficiencia de la dirección.

Cumpliendo con cada una de las condiciones de entrada abordadas y haciendo las fases del proceso orientadas anteriormente, se obtendrá:

- ❖ Matriz OVAR de la dirección

- ❖ Matrices balanceada de las áreas funcionales y
- ❖ Los indicadores de la dirección.

En la junta de integración se analiza cada matriz, se revisa que se ajusten a lo convenido en la matriz de la dirección y se constata su correcta coherencia horizontal. Además se examina la matriz de la dirección a la luz de los criterios contenidos en las matrices de las áreas funcionales, con el objetivo de plasmar los cambios que procedan. De ser necesario, se efectúan ajustes en los indicadores.

El análisis de las matrices puede organizarse a partir de los siguientes criterios:

1. Valorar congruencia con la matriz de la dirección en cuanto a objetivos y variables de acción.
2. Valoración de nuevas propuestas de objetivos, o de VA que pudieran ser incorporadas a la matriz de la dirección.
3. Balance entre Objetivos y Variables de Acción.
4. Definición de responsables y balance de la carga entre ellos.
5. Desarrollar los indicadores para las matrices de las áreas funcionales y definir responsables

Para esta fase habrá que realizar las siguientes acciones:

- ❖ Identificar indicadores de eficacia
- ❖ Identificar indicadores de seguimiento y
- ❖ Identificar indicadores de eficiencia

La entrada condicionante para esta fase es la matriz OVAR de las áreas funcionales y las salidas que se obtienen son:

- ❖ Indicadores de eficacia,
- ❖ Indicadores de seguimiento y los
- ❖ Indicadores de eficiencia

En este paso cada área funcional discute y acuerda la forma de medir cada uno de los objetivos y las VA de su matriz y deben considerarse las recomendaciones enunciadas en el paso 3.

Paso 4.1 Desarrollar los planes de acción

En este paso se instruirá a los equipos de trabajo en la forma aprobada para la elaboración de los planes de acción y elaborar los planes de acción para cada VA de las matrices de las áreas funcionales. Con la determinación de las VA de las matrices de las áreas funcionales se obtendrán como salida los planes de acción. En esta fase se definen las responsabilidades individuales enmarcadas en tiempo y se establecen los recursos necesarios.

Una buena práctica en función del control es la de elaborar los planes de acción utilizando el diagrama de Gantt, para lo que es útil el uso del software

Microsoft Project.

Paso No. 5: Implementación del plan

El objetivo principal de este paso es elaborar el plan de implementación. El paso es responsabilidad de la máxima dirección, aunque se elaboran sus bases como parte del trabajo de todo el equipo de dirección que participa en el desarrollo del CMI. Se definen los responsables y los términos para aportar la información que el CMI requiere, se determinan las soluciones necesarias de las tecnologías de información a emplear y los encargados de implementarlas, las reglas y formas que aseguren el seguimiento diario del CMI y la manera de implementar revisiones y modificaciones. Es una buena práctica considerar el plan propuesto como un plan de acción más, para su control dentro del sistema.

2.4. Propuesta de adecuación al procedimiento de planificación territorial

En los epígrafes procedentes se ha detallado cómo se efectúa la planificación a nivel de la provincia bajo la dirección del CAP, siguiendo la secuencia de pasos detallados en la Figura No. 4

La presente propuesta -que es una aplicación específica del método OVAR explicado- influirá fundamentalmente sobre el paso No. 3 de construcción de la Matriz OVAR.

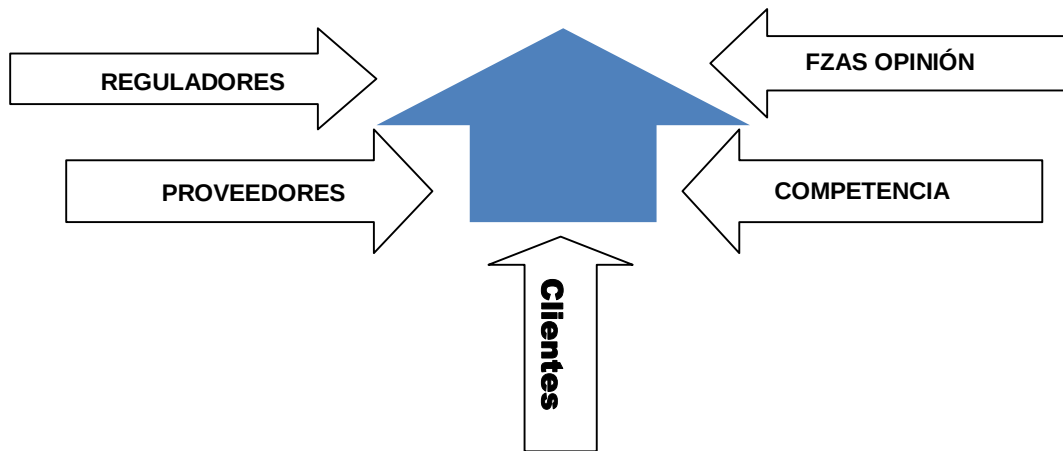
2.4.1 Consideraciones preliminares

A lo largo de la revisión bibliográfica fueron encontradas numerosas definiciones del término, que van desde su estructuración vinculada a la visión de la organización, a sus objetivos, los recursos a emplear para lograrlos, hasta considerar el entorno y las condiciones internas existentes, y la inclusión de las competencias. Se considera que representan la forma de moverse hacia la realidad que se desea lograr (visión), constituyendo la guía de acción para concentrar esfuerzos y asignar recursos. Las estrategias son el cómo, las alternativas o cursos de acción para, desde donde se está - determinado por un diagnóstico -, alcanzar los objetivos. Sirven para materializar y hacer realidad la visión. (Hernández Maritza, 2001).

Según Stoner y Wankel (Carlos F., 2002) la estrategia crea una dirección para la organización en base a sus objetivos y orienta la movilización de recursos en función de alcanzar dichos objetivos. Para ellos la planeación estratégica es el proceso de seleccionar las metas de la organización, determinando las políticas y programas requeridos para lograr los objetivos que conducirán a alcanzar estas metas, considerándolo un proceso formal de la planeación a largo plazo. Resulta imprescindible añadir, lo necesario de tener en cuenta el entorno en el que está insertada la organización, así como las amenazas y oportunidades que pueden ser encontradas.

La concertación de las estrategias a nivel territorial se basa los aspectos teóricos referidos en el párrafo precedente. Las estrategias están definidas por Abell como: “conjunto de acciones sistematizadas que una organización realiza para sobrevivir y vencer en un entorno específico (Abell, L., 1995)”. Sobrevivir significa sortear exitosamente todos los escollos que imponen los elementos que conforman el entorno y vencer significaría entonces lograr los objetivos. Como elementos del entorno se contextualizan los definidos por M. Porter como se representa en la figura (Porter, M., 1995).

Figura No. 6. Fuerzas del entorno según Porter



Fuente: Elaboración propia

Las características del entorno cubano llevan a contextualizar los elementos definidos por Porter para el caso de instituciones gubernamentales que ocupan en la presente investigación (Porter, M., 1995). Los clientes de las estrategias ambientales son los individuos e instituciones que conforman la estructura socioeconómica y demográfica cuyas expectativas, necesidades, demandas y deseos se manifiestan interpretan en los objetivos estratégicos a través de las Administraciones Locales.

Los proveedores son en primera instancia el Plan de la Economía Nacional (PEN) que está fundamentado en los LPESPRC y otros documentos rectores del desarrollo del país. En segunda instancia sería el plan estratégico a largo plazo del territorio y todos los documentos emanados a tono a él como son los Acuerdos de la Asamblea del Poder Popular Provincial (APPP) y otros similares que permitan conformar el plan del territorio en un determinado período de tiempo.

Porter identifica la *competencia* como un elemento del entorno, con la salvedad que su concepción de fue desarrollada para organizaciones lucrativas y en la investigación se abordan estructuras y procesos de funcionamiento estatales. Si se busca un equivalente a la definición de Porter que señala el elemento

enunciado como todos aquellos factores/actores que se oponen o ralentizan el logro de los objetivos estratégicos, entonces se deduce que aquellos aspectos reconocidos como opuestos o negativos a la protección ambiental, pudieran ser considerados los elementos abordados en el epígrafe 2.3 como los identificados por el territorio.

Pudiera resumirse como escenario de partida para el desarrollo de la estrategia que se propone con la investigación, cuya meta es la integración creciente de una cultura de protección ambiental que el desarrollo local sostenible a partir de la planificación estratégica del CAP y los planes estratégicos empresariales de conformidad con los objetivos estratégicos propuestos. Se consideraría entonces a la competencia como elemento ralentizador expresada en:

1. Falta de cultura ambiental como una manifestación más de la visión parcializada y no sistemática del desarrollo sostenible.
2. La limitación de presupuesto como expresión de la escasez de recursos financieros que propicia que muchas inversiones sean limitadas las posibilidades de instalación de plantas de tratamientos de residuales con las conocidas consecuencias.
3. La obsolescencia de la tecnología instalada o existente tecnológica de los activos fijos instalados que contribuye de múltiples maneras a la contaminación o no son compatibles con accesorios que la prevengan

Como fuerza de opinión se considera a la retroalimentación que se recibe de la sociedad, por las diferentes vías, como expresión del impacto del desempeño ambiental de ella. Además se definen como organismos reguladores a todos aquellos que imponen límites y metas al desempeño organizacional en aras del cumplimiento de una estrategia específica.

Los organismos reguladores generalmente son instituciones públicas y, por tanto, establecen políticas públicas que, por una parte, tienen metas de desarrollo que responden a los intereses de toda la sociedad y, por otra, establecen marcos que regulan y limitan/retan los intereses grupales, colectivos e individuales. A los efectos de la investigación se instituye al CITMA como organismo regulador cuya influencia desde el punto de vista estructural se ejerce en la máxima dirección del país a través de las Políticas de Medio Ambiente y territorialmente a través de las estrategias territoriales, la que se imbrican en los planes estratégicos de desarrollo local.

El Plan de la Economía Nacional (PEN) en Cuba es la acción de planificación táctico -operativo que fundamenta las acciones de la estrategia de desarrollo socio-económico cubano sustentada por los LPESPR, los acuerdos emanados de la Conferencia del PCC, los ajustes que se hacen en los acuerdos de la Asamblea Nacional Poder Popular a tono con el desempeño del país y la situación internacional dentro de un marco regulatorio establecido por todo el

sistema legal del Estado cubano. El sistema jurídico ambiental lo componen las leyes 33, 81, los decretos, decretos leyes y otros documentos regulatorios que rigen la Política Nacional del medio ambiente.

Los LPESPRC constituyen un Plan Estratégico en el país y, por ende, fueron concebidos considerando los límites y retos de la estrategia de medio ambiente a un nivel general. Según se plantea en los LPESPR, específicamente el 129 y 130, se establece que “diseñar una política integral de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente que tome en consideración la aceleración de sus procesos de cambio y creciente interrelación a fin de responder a las necesidades del desarrollo de la economía y la sociedad a corto, mediano y largo plazos; orientada a elevar la eficiencia económica, ampliar las exportaciones de alto valor agregado, sustituir importaciones, satisfacer las necesidades de la población e incentivar su participación en la construcción socialista, protegiendo el entorno, el patrimonio y la cultura nacionales” y para ello se necesita “adoptar las medidas requeridas de reordenamiento funcional y estructural y actualizar los instrumentos jurídicos pertinentes para lograr la gestión integrada y efectiva del Sistema de Ciencia, Tecnología, Innovación y Medio Ambiente (Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 2011)”

La manifestación táctica-operativa tanto del PEN como de la estrategia ambiental se materializa en los territorios. El CITMA define la estrategia de trabajo para proteger el medio ambiente en el ámbito nacional, pero quienes lo ejecutan en realidad son los actores territoriales, tanto desde el punto de vista regulatorio como ejecutivo. A nivel territorial las delegaciones del CITMA supervisan y controlan el cumplimiento de lo establecido en materia medioambiental, incluido el desarrollo de la estrategia, que debe ser considerado según su grado de implicación por el resto de la sociedad, que es ciertamente lo que garantiza que las metas propuestas sean logradas.

Tanto las acciones de prevención para la protección del medio ambiente como las posibles infracciones de las regulaciones establecidas están relacionadas fuertemente con el objeto social de cada una de las organizaciones productivas o de prestación de servicios donde ese objeto social tiene un carácter primario y la protección ambiental se imbrica en ello como una condición en el desempeño organizacional sustentable. Justamente lograr que la visión ambientalista esté en una posición más importante cada vez para los actores de la actividad socio-económica de un territorio es lo que –en opinión del autor de esta investigación- hace más sostenible el desarrollo.

2.4.2. Derivación de los Objetivos Estratégicos Territoriales e inserción de la Estrategia Ambiental Territorial

Una vez formulados y aprobados los Objetivos Estratégicos del CAP serán ellos los rectores del plan territorial por lo que todas las instituciones subordinadas partirán de ellos para la formulación de sus objetivos propios y, por extensión, de

sus planes. De ahí la importancia que se analice la Estrategia Ambiental Territorial (EAT) durante el proceso de formulación de los Objetivos Estratégicos Territoriales (OET) y su derivación en los objetivos organizacionales aplicando el método OVAR, cuando se incluyan las actividades, responsables y criterios de medidas de los objetivos referidos a la EAT como un elemento restrictivo y regulatorio en el cumplimiento de la política ambiental a nivel territorial.

Para ello será necesario elaborar una primera matriz que permita hacer un análisis de impactos cruzados entre los objetivos estratégicos del CAP (OE) y los de la estrategia territorial de la provincia (EAT) según se detalla en la siguiente figura.

Tabla No. 1. Matriz de impactos cruzados entre Objetivos Estratégicos del CAP y la estrategia ambiental territorial

CAP	OE1	OE2	OE...	OEn
CITMA				
OA1				
OA2				
OA				
OAn				

Fuente: Elaboración propia

A partir de la Instrucción No. 1/2011- Del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la provincia de Cienfuegos se ha desplegado un arduo trabajo en el perfeccionamiento de los procesos de planificación del CAP y los CAM, que se han ido estandarizando paulatinamente a partir de emitirse la Instrucción No. 9/2012 de la Presidenta del CAP para la realización de los procesos de planificación en las órganos de la subordinación local. La experiencia muestra que si bien el proceso de derivación de los OE en actividades –responsables - criterios de medidas y grados de consecución es la más compleja y requiere la participación de una gran cantidad de implicados, es la fase de formulación de los OE territoriales la que determina su calidad.

Generalmente, formular los OE de la provincia toma desde febrero hasta agosto en que deben ser aprobados por el CAP. Para ello se hacen reiteradas rondas de consultas con todos los organismos implicados del territorio en los que, hasta el momento, no participan de forma directa las organizaciones del CITMA en la provincia, responsabilizada con la protección del medio ambiente. El autor de la investigación propone que los funcionarios facultados de la Delegación Territorial del CITMA y, de ser posible el Consejo Técnico Asesor de la provincia, participen en la elaboración de la matriz propuesta que tiene un carácter preliminar en el análisis.

Como resultado del análisis de impactos cruzados de esta matriz pueden obtenerse las relaciones, entrecruzamientos y posibles conflictos entre objetivos de uno y otro actor. Debe recordarse que, según lo expresado en

el epígrafe 2.4.1 la Delegación Territorial de CITMA está para regular y el CAP para motivar el desempeño económico-social del territorio. Por ejemplo, el CAP puede estimular la producción alimentaria industrial de conservas y las dependencias del CITMA limitar el funcionamiento de una instalación industrial determinada por no cumplir parámetros de protección ambiental. Esta contradicción, y otras muchas que operativamente surgen en el desempeño de las organizaciones en los territorios, pueden ser previstas en el proceso de formulación de objetivos.

Conocidos los impactos (positivos y negativos) que tienen los objetivos estratégicos propuestos inicialmente por el CAP en la Estrategia Medio Ambiental del territorio y viceversa se pasaría a una segunda ronda de análisis respondiendo a la pregunta:

¿Cómo medir el impacto ambiental del objetivo estratégico del Consejo de la Administración Provincial?

La respuesta permite identificar los indicadores y criterios de medidas (CM) que será preciso incluir en los OE. El CAP puede esbozar el OE de incrementar el transporte de pasajeros mediante el CM: número de pasajeros-km transportados en el año. El aumento de la intensidad vehicular en el consumo de combustibles convencionales generará un aumento de las emisiones de CO y CO₂ a la atmósfera, que debe ser un criterio de medida ambiental, a partir del indicador ambiental que lo establece.

De la respuesta ofrecida en el párrafo anterior se deduce que si bien el bienestar individual y social crecería por la mejora del servicio de transporte público, también aumentarían los daños ambientales. Si se trata de lograr un desarrollo sostenible, el balance entre daños y beneficios debe ser planificado desde el inicio. Esta fase del análisis es muy compleja porque significa diseñar un indicador ambiental para cada uno de los criterios de medidas de los OE. Se propone a partir de dicha observación la elaboración de la matriz que se detalla en la siguiente Tabla:

Tabla No. 2. Matriz de relaciones de criterios de medidas estratégicos y ambientales

Criterios Medida CAP Indicadores Ambientales	CM₁	CM₂	CM...	CM_n
IA₁				
IA₂				
IA...				
IA_m				

Fuente: Elaboración Propia

La figura ilustra que a cada Indicador Ambiental identificado en la primera matriz corresponde una matriz de criterios de medidas. Además se está proponiendo un

proceso de planeación prácticamente inverso a lo que convencionalmente se realiza, porque los parámetros de control estarán identificados aún y cuando no se han determinado las actividades ni los ejecutores.

Es importante puntualizar que los aspectos identificados en el epígrafe 2.4.1 como elementos ralentizadores incluyen la limitación presupuestaria y la obsolescencia tecnológica lo que significaría que no todos los indicadores previstos sean objetivamente medibles. En este sentido se incluye otra matriz de análisis de viabilidad de criterios de medidas como se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla No. 3. Matriz de análisis de viabilidad del criterio de medida ambiental

Indicador Ambiental \ Viabilidad	De soporte tecnológico	De Presupuesto	Organizativa	Del capital humano	
				Capacitación	Disciplina social
IA1					
IA2					
IA...					
IAm					

Fuente: Elaboración Propia

Los resultados de este análisis de impactos cruzados permiten establecer como criterio de medidas aquellos indicadores medibles que concentren la atención en aspectos medulares de la protección ambiental, y que respondan a los problemas identificados por el territorio y descritos en el epígrafe 2.3 como escenario de partida en el aspecto Situaciones a Resolver del epígrafe 2.4.1.

Identificados ya los criterios de medidas ambientales que puedan ser viables -a partir de la inexistencia inicial de criterios de medida de impacto ambiental- habría que determinar aquellos que sea posible controlar. De ello se determinaría qué actividades específicas habría que realizar para cumplir los niveles esperados de cada uno de estos criterios de medidas. Este paso garantiza cerrar un ciclo de planificación a partir de la elaboración de la matriz que se detalla a continuación:

Tabla No. 4. Matriz de actividades para el logro de los criterios de medidas ambientales

CME	OE1				OE2				OE...				OE _n			
	CM11	CM12	CM...	CM1 _n	CM21	CM22	CM...	CM2 _n	CM...1	CM...2	CM...	CM... _n	CM _o 1	CM _o 2	CM _o ...	CM _o _n
IA1																
IA2																
IA...																
IAm																

Fuente: Elaboración Propia

A partir del diseño de la matriz de actividades, el curso de la planificación territorial es el tradicional, con la consiguiente coordinación de los actores que ejecutan cada acción y determinar las necesidades de recursos para su desarrollo.

La elaboración del plan de las diversas instancias del Ministerio de CITMA implicadas en este proceso, por su parte, vería notablemente agilizados los términos de elaboración de sus planes pues - al resultar organismos controladores del desempeño territorial, a tono con las regulaciones vigentes- sus planes de actividades están fuertemente vinculadas a las acciones de prevención y control del comportamiento de los criterios de medidas ambientales identificados de conjunto.

2.5 Conclusiones Parciales

1. Para la elaboración del presente procedimiento se asumen los preceptos teóricos sobre CMI definidos por Norton y Kaplan, Olevet, Roy y Wetter en relación con la matriz OVAR de Fiol y Jordan. Los preceptos son el fundamento teórico del procedimiento de planificación establecido en la provincia de Cienfuegos por la Instrucción No. 9/2012 de la Presidenta del CAP para la realización de los procesos de planificación en las órganos de la subordinación local.
2. Con el CMI se obtienen los indicadores orientados principalmente a medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos asociados a metas estratégicas. Con el método OVAR es posible identificar con mayor transparencia indicadores de eficacia de eficiencia y de esfuerzo a partir de una matriz que relaciona metas estratégicas (objetivos), estrategias (variables de acción) y responsables.
3. El conocimiento previo de las bases teóricas de los métodos de CMI y matriz OVAR son determinantes para lograr el éxito de la implementación de la estrategia ambiental territorial y su imbricación en el perfeccionamiento en la planificación estratégica del CAP.

CAPÍTULO III

Capítulo No. III: Aplicación del procedimiento en el Consejo de Administración Provincial de Cienfuegos

En este capítulo se resumen los resultados obtenidos de la aplicación del procedimiento propuesto. En la investigación se trabajó con 22 expertos del CAP (15), la Delegación Territorial del CITMA (4) y el Departamento de Dirección y Desarrollo Local de la Universidad de Cienfuegos “Carlos Rafael Rodríguez” (3).

3.1 La Estrategia Ambiental Nacional como instrumento de la política ambiental cubana. Su adecuación a las características del territorio

Al aprobarse en Julio de 1997 la Estrategia Ambiental Nacional, documento que fue el resultado del esfuerzo colectivo de las instituciones que por encargo estatal manejan de una u otra forma los recursos naturales y el medio ambiente, ésta constituyó a partir de entonces la principal herramienta de trabajo en la esfera ambiental y condicionó las estructuras y proyecciones a través de las cuales se lograron avances sustanciales en la gestión ambiental del país haciéndose extensivo a los territorios, fortaleciéndose así el concepto de desarrollo económico y social sostenible implícito en la Constitución de la República de Cuba y explicitado través de la Ley 81 de Medio Ambiente como Ley marco y de las legislaciones ambientales que se derivaron de ella.

Los logros y limitaciones en la implementación del primer ciclo estratégico iniciado en 1997, sentó las bases para el diseño de la Estrategia Ambiental Nacional 2007 / 2010, aprobada por el Acuerdo No. 5863 de 4 de enero del 2007 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en vigor a partir de su publicación el 18 de Abril de 2007 en la Gaceta Oficial.

El nuevo ciclo estratégico 2016-2019 debe tenerse en cuenta las experiencias adquiridas en la implementación de los tres ciclos anteriores confiriéndole un nuevo enfoque que combina la aproximación política a las bases de la política ambiental del país, elaborándose un programa para la implementación de las metas y acciones con una duración anual.

La expresión territorial del nuevo ciclo estratégico 2016-2019 es importante incluir la definición de los principales problemas ambientales del territorio, que en gran medida coinciden con lo identificados para el país, los objetivos estratégicos y las metas generales del territorio y se implementa a través de Programas Anuales de acciones que pueden ajustarse a los cambios institucionales y económicos, compatibilizados con el Plan de la Economía y que responden al cumplimiento a los objetivos proyectados para el año.

El contexto en que se implementará el nuevo ciclo estratégico estará caracterizado además por un conjunto de factores que ya se perciben y otros que se avizoran, que influyen decisivamente sobre la política ambiental nacional y de los territorios,

entre los que pueden citarse:

1. Limitaciones financieras derivadas directamente de la crisis internacional y/o por los ajustes que la economía cubana necesita realizar.
2. El bloqueo y hostilidad económica sostenida por los Estados Unidos de Norteamérica por más de medio siglo contra Cuba.
- 3 El papel rector de los Organismos de la Administración Central del Estado derivados del proceso de reorganización y fortalecimiento de éstos.
4. El fortalecimiento de la gestión local.
5. La necesidad del incremento y la calidad de las producciones nacionales y de los bienes y servicios, aportadores de altos ingresos y que sustituyan importaciones o constituyan nuevos rubros exportables.
6. El estudio e implementación de estructuras y/o mecanismos que desaten trabas para el incremento productivo sobre la base de la racionalidad en el consumo de los recursos y los costos de producción.
7. La introducción de nuevos servicios y bienes ambientales identificados en el territorio en el sistema de relaciones económicas, que puedan valorarse como fondos exportables por su calidad y competitividad en el mercado internacional.
8. El imperativo de alcanzar una mayor eficiencia económica y un aprovechamiento óptimo de los recursos financieros disponibles a nivel territorial, ya sean nacionales o extranjeros.
9. La necesidad de utilizar eficientemente en la economía y sociedad los recursos naturales renovables y no renovables y las materias primas de los procesos productivos y de servicios en el territorio.
10. Inducir en los OACEs radicados en el territorio el incremento en la adopción de medidas a corto, mediano y largo plazo con relación al impacto del cambio climático como principal desafío global, en correspondencia a los peligros, el grado de vulnerabilidad y los riesgos a que está sometida la provincia.

Las metas que nacionalmente el Gobierno podrá incorporar a la Estrategia Ambiental Nacional en su nuevo ciclo estratégico 2016-2019 y por tanto podrían incorporarse a la Estrategia Territorial son las siguientes:

1. Introducir en los programas de la Revolución Energética y demás actividades vinculadas a la mitigación en el territorio la evaluación periódica de los gases de efecto invernadero como herramienta interna de evaluación ambiental.
2. Priorizar y concluir los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo en su primera fase en el territorio, incorporando las dimensiones tecnológicas, sanitarias y sociales, con la participación del potencial científico e implementando las recomendaciones en cada OACE y OLPP.

3. Priorizar y concluir el Macro-Proyecto sobre Peligros y Vulnerabilidad Costera, (2050-2100) manteniendo la información anual (mapa) de los resultados como alerta temprana para la toma de decisiones en el territorio.
4. Participar en la Red Ambiental de Monitoreo sobre el estado y calidad de la zona costera de la provincia que permita la evaluación sistemática de la misma para la toma de decisiones.
5. Incorporar la dimensión de la adaptación a los Programas, Planes y Proyectos vinculados a: la producción de alimentos (incluye sanidad vegetal y animal), manejo integral del agua, ordenamiento territorial de la zona costera e higiene y epidemiología, que se desarrollan en el territorio.
6. Incorporar a los Planes de Educación Ambiental los temas de la adaptación al cambio climático en los diferentes niveles de enseñanza del territorio.

La Estrategia Ambiental Nacional en su tercer ciclo, se fundamenta en:

1. Experiencias y resultados de la implementación de la EAN/97, la EAN 2007/2010, la EAN 2011/2015 y el Sistema de Estrategias Ambientales Territoriales y Sectoriales.
2. Resultados en la instrumentación de otros marcos estratégicos específicos, como es el caso de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental; la Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica y su Plan de Acción actualizado; el Plan de Acción de Lucha contra la Desertificación y la Sequía; el Programa de Conservación y Mejoramiento de Suelos; el Programa Nacional de Ahorro y Uso Racional del Agua; el Programa Forestal; el Programa Nacional de Lucha contra la Contaminación del Medio Ambiente, el Plan del Sistema Nacional de Áreas Protegidas actualizado; entre otros.
3. Experiencias y resultados alcanzados en el trabajo nacional y territorial de las Comisiones del Plan Turquino, del Sistema Nacional de Reforestación y de los Consejos Nacional, Territoriales y Específicos de Cuencas Hidrográficas.
4. Las evaluaciones periódicas del estado del medio ambiente cubano, en particular el GEO Cuba.
5. Resultados del estudio de las manifestaciones de la variabilidad climática y el cambio climático y de la aplicación de acciones de adaptación y mitigación.
6. Otros resultados de las diversas investigaciones realizadas en el período, que tributan al tema ambiental, así como de los estudios de peligros, vulnerabilidad y riesgos.

7. Experiencias en la aplicación del sistema regulatorio ambiental, incluido las áreas de la seguridad biológica, radiológica y química

3.1.1 La Estrategia Ambiental Territorial (EAT) de la provincia de Cienfuegos. Nuevo ciclo estratégico 2016-2019

La Estrategia Ambiental de la provincia de Cienfuegos (2011-2015) es el documento rector de la política ambiental del territorio formulada para alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible. Establece los principios en los que se basa el quehacer ambiental territorial, caracteriza los principales problemas ambientales del territorio y propone las vías e instrumentos para su prevención, solución o minimización, así como los actores para su ejecución.

Los **objetivos estratégicos generales** de la EAT corresponderá dirigirlos principalmente a:

1. Establecer prioridades y líneas de acción que permitan alcanzar niveles superiores en la protección y uso racional de los recursos naturales, la conciencia ambiental ciudadana y la calidad de vida de la población.
2. Fortalecer la aplicación de medidas de adaptación a los impactos del cambio climático en la gestión de los recursos naturales, el desarrollo de actividades económicas fundamentales y el ordenamiento del territorio.
3. Contribuir a la búsqueda de la seguridad alimentaria, mediante la promoción del uso racional de los suelos, las aguas, la biodiversidad y demás recursos naturales del territorio.
4. Alcanzar impactos significativos en la protección y rehabilitación del medio ambiente del territorio a través de la prevención, minimización y solución sistemática de sus principales problemas ambientales
5. Perfeccionar la aplicación de los instrumentos de la política y la gestión ambiental.

La EAT de Cienfuegos en su nuevo ciclo 2016- 2019 estará sustentada en varios principios que rigen la política y la gestión ambiental de la provincia. Ellos son:

1. Coadyuvar al desarrollo económico y social del territorio sobre bases sostenibles.
2. Reconocimiento del derecho de los cienfuegueros al disfrute de un medio ambiente sano, donde la elevación constante de la calidad de vida de la población constituye el centro del quehacer ambiental del territorio.
3. Constatación del deber social para con la protección del medio ambiente.
4. Aprovechamiento al máximo de los mecanismos económico-financieros que apoyen el enfrentamiento de los principales problemas ambientales.

5. Participación activa de todos los actores sociales, a todos los niveles, sobre la base de una acción coordinada, fundada en la cooperación y la corresponsabilidad.
6. Proyección de la ciencia y la tecnología del territorio en función de contribuir a la solución de los principales problemas ambientales.
7. Incremento de la conciencia ambiental, con énfasis en las acciones de educación, capacitación y comunicación ambiental.
8. Sustentación del trabajo ambiental sobre la base de la concertación, la cooperación y coordinación intersectorial.
9. Consideración de la territorialidad y la descentralización, como ejes de la gestión ambiental nacional.
10. Aplicación del enfoque ecosistémico.
11. Aplicación del concepto de Producción y Consumo Sostenible con énfasis en la adopción de estrategias de Producción Más Limpia y eficiencia en el uso de los recursos.
12. Desarrollo en el territorio una activa política ambiental internacional, procurando el financiamiento de proyectos cooperados en la esfera.

Corresponde al Estado Cubano el ejercicio de los derechos soberanos sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país. A partir de esa función estadual y a través de los órganos territoriales de gobierno, el Estado proyecta la política y la gestión ambiental.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), en su condición de Organismo de la Administración Central del Estado rector de la política ambiental, es el encargado de proponer y controlar la estrategia, concertar las acciones encaminadas a mantener los logros ambientales alcanzados, contribuir a minimizar o eliminar las insuficiencias aún existentes y al mejoramiento constante de la calidad de vida de los ciudadanos. A la vez, garantiza que la dimensión ambiental sea efectivamente considerada en las políticas, programas y planes de desarrollo a todos los niveles. Las atribuciones y funciones del CITMA, se ejercen en coordinación y sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos y organismos nacionales y en los territorios se realiza a través de las Delegaciones Territoriales.

Los organismos globales y aquellos que tienen a su cargo rectorar y manejar determinados componentes del medio ambiente, contribuyen activamente a la instrumentación de una adecuada política de protección y uso racional de los recursos naturales a nivel de país y en los territorios.

Los territorios constituyen el principal escenario donde se materializan la política y la gestión ambiental. Por tal razón, los órganos de Gobierno del Poder Popular, provinciales y municipales, en coordinación con las autoridades ambientales, las

representaciones de los diferentes OACEs y entidades a nivel local, y las comunidades bajo su atención, en su gestión de gobierno, materializan la aplicación de la política ambiental nacional, al tiempo que toman en cuenta las adecuaciones y prioridades correspondientes a las características y necesidades de cada territorio.

Constituye un eslabón esencial en la integración y el accionar del trabajo ambiental, la labor que realizan las organizaciones sociales y de masas, sociedades científicas y otras organizaciones, que contribuyen a la gestión ambiental nacional desde múltiples frentes.

En última instancia, la actuación de todos los cubanos y cubanas es esencial. La protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, es un derecho y un deber de cada ciudadano, el cual se materializa con el accionar individual y mediante las diversas formas de organización y asociación reconocidas por la Ley.

Entre los principales problemas ambientales del territorio se destacan aquellos de mayor impacto y que tienen lugar en la más amplia escala de éste, tomando en cuenta, entre otros factores:

1. Afectación de áreas significativas del territorio, por su dimensión y/o valores.
2. Impacto producido en las áreas densamente pobladas.
3. Afectaciones a la salud y la calidad de vida de la población.
4. Impactos en la seguridad alimentaria.
5. Efecto sobre los ecosistemas y los recursos biológicos.
6. Otros impactos económicos y sociales.
7. Los recursos y procesos sobre los que se producen con mayor fuerza los impactos del cambio climático.
8. Impactos de la expansión de la Refinería de Petróleo y las inversiones del Polo Petroquímico.

Al propio tiempo la institucionalidad ambiental proseguirá en un proceso de continuo perfeccionamiento, conforme al cual se integren del modo más armónico todas las funciones, estructuras e instituciones que tienen responsabilidad en la definición de las políticas y el control del uso racional de los recursos naturales y la planeación temporal y espacial de ese uso.

Éstos tienen una compleja y dinámica interrelación, y afectan la cantidad y calidad de los recursos naturales en su vínculo con el desarrollo económico y social. Por ello, su ordenamiento no presupone jerarquización alguna.

3.2 Caracterización y objetivos estratégicos hasta el 2015 en la gestión de los principales problemas ambientales

3.2.1 Degradación de los suelos

La provincia de Cienfuegos posee un área geográfica de 418 003.00 ha, de las cuales 63 053.30 ha están cubiertas por bosques. Los suelos predominantes en la provincia son los suelos pardos con carbonatos típicos, combinados con los suelos pardos sin carbonatos típicos. Los suelos que abarcan la costa de la Bahía de Cienfuegos son del tipo pardos con carbonatos unidos a los húmicos calcimórficos. Además en el extremo Este del territorio, existen áreas en las que predominan los suelos del tipo fersialítico pardo-rojizos combinados con los suelos ferralíticos rojos y los esquelético-natural. El 72,2 % de la tierra en la provincia está dedicada a la actividad agrícola, fundamentalmente cañera y a pastos y forrajes, el resto de la tierra tiene uso no agrícola, con el 15,08 % correspondiente a la superficie forestal, alcanzado al cierre de 2010.

Entre los yacimientos minerales más importantes de la provincia están los no metálicos, utilizados en la industria de materiales de la construcción: porfirita, en la zona de Arriete-Ciego Montero; piedra caliza en Monte Alto y arena en el río Arimao. Además, los yacimientos de zeolita y mármol ornamental en Palanqueta (Aguada) y otras piedras ornamentales en Palmira.

Existen en la provincia áreas con manejo inadecuado del recurso suelo, unas afectadas por procesos erosivos, los cuales se manifiestan en todo el territorio, concentrados en el centro este, en áreas agrícolas, pecuarias y en playas, y se agravan en la zona montañosa con una erosión acelerada en el frágil ecosistema, debido al riego inadecuado con aspersores de mediana y alta presión en pendientes mayores del 12 %, además al manejo inadecuado del recurso suelo, en zonas de pendientes mayores al 25 %, fundamentalmente en áreas de pastos de la montaña y pre montaña. En otras áreas el manejo inadecuado de los suelos se manifiesta por la intensa deforestación, así como prácticas agrícolas inadecuadas y el uso indebido del recurso, que afecta la capa vegetal intensificando cada año la erosión potencial. También el desarrollo de procesos de tumbas y minado de la tierra, por parte de los campesinos, al abandonar las parcelas de autoconsumo, afectadas por las prácticas agrícolas inadecuadas que incrementan el mal manejo y los procesos erosivos del suelo.

Para el período 2016-2019, detener la degradación de los suelos agrícolas en el territorio, constituye la primera prioridad, que al alcanzarse permite entonces pasar a una segunda línea, conformada por las acciones para mejorar los suelos que lo requieran. La estrategia se basa en la aplicación de las medidas de conservación y mejoramiento de los suelos (la finca autogestionada) en pequeñas áreas, la introducción de iniciativas innovadoras y el establecimiento de incentivos materiales, bajo los principios del manejo sostenible de las tierras.

Se hace necesario, además concluir con la actualización de los inventarios de las áreas de suelos degradados en la provincia, incluyendo aquellas áreas entregadas en usufructo por el Decreto Ley 300 y a todas las formas de tenencia de la tierra. Especial atención requieren en el nuevo ciclo estratégico, la aplicación de medidas con carácter precautorio que aseguren una temprana adaptación a los impactos que el cambio climático provocará en las actividades agrícolas (cañera y no cañera) y pecuaria. Esto afectaría principalmente las tierras agroproductivas bajas aledañas a la zona costera, a las tierras llanas inundables y a las áreas cultivables de la montaña y pre-montaña fuertemente impactadas por la erosión natural (eólica, hídrica y marina) asociada en gran medida a fenómenos meteorológicos extremos como consecuencia del paso del tiempo y los efectos del cambio climático y la erosión antrópica originada por el desarrollo humano y los malos manejos en la explotación de los recursos naturales disponibles.

Objetivos específicos:

- a) Continuar el beneficio a los suelos del territorio a partir del cumplimiento del Programa Provincial de Mejoramiento y Conservación de Suelos.
- b) Continuar implementando la agricultura sostenible, como vía para contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria del territorio.
- c) Detener los procesos de degradación de los suelos de la provincia y acometer su rehabilitación.
- d) Incrementar la superficie de suelo bajo un enfoque de trabajo centrado en el manejo sostenible de tierras, incrementando el número de fincas integrales de producción a partir de la aplicación de las técnicas agroecológicas adecuadas.
- e) Fortalecer las capacidades y actualizar el monitoreo, principalmente sobre los suelos agrícolas del territorio.
- f) Potenciar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en el desarrollo de la agricultura.
- g) Asesorar al MINBAS en las actividades del Polo Petroquímico relacionado con el cambio de uso de las tierras implicadas en el proceso inversionista a fin de mitigar el deterioro de la diversidad biológica.

3.2.2 Afectaciones a la cobertura forestal

Aunque en el país se manifiesta anualmente un incremento de la cobertura forestal (el año 2014 cerró con un índice de boscosidad de un 26,2%), existen diferentes causas que traen aparejadas afectaciones de los bosques.

La estructura y composición de especies de los bosques naturales actualmente es inadecuada, como consecuencia del manejo y la explotación a que han sido sometidos. Existen problemas con la organización de la actividad de semillas, que

afectan sus niveles de producción y la calidad del producto con la consiguiente implicación en las nuevas plantaciones; es limitado el cumplimiento de indicadores claves en la marcha de los procesos de la reforestación (selección de especies, supervivencia y logro de la plantación) y existe manejo inadecuado de determinadas especies que fueron y están siendo utilizadas en la reforestación en sitios o ambientes que no deben ubicarse.

A nivel territorial el Índice de Boscosidad con cierre 2014 fue de 15.08%, lográndose la certificación de toda la semilla a plantar en la campaña, obteniéndose importantes resultados en el logro de plantaciones e índice de supervivencia.

Para el período 2015-2019, además de la atención a los problemas señalados con anterioridad, requerirá un esfuerzo significativo para contribuir a la conclusión de la cobertura forestal del país, que debe alcanzar un valor de 29,4% del territorio nacional, incluyendo la reforestación en fajas hidrorreguladoras, así como la actualización de la ordenación forestal y de los planes de manejo forestal en las áreas que lo requieren en el territorio.

En el nuevo ciclo estratégico constituye una prioridad la atención a los bosques y plantaciones forestales, los que recibirán el impacto negativo del cambio climático. Los manglares y bosques semicaducifolios deben ser manejados adecuadamente a fin de contrarrestar los efectos combinados del aumento de la aridez y el ascenso del nivel del mar. Cienfuegos posee más de 100 Km de costas por lo que es de vital importancia el cuidado y preservación de los manglares.

Objetivos específicos:

- a) Continuar ascendiendo en la cobertura forestal del territorio con especial énfasis en la reforestación de las fajas hidrorreguladoras de ríos y embalses.
- b) Utilizar en las campañas las especies apropiadas para cada ecosistema prestando particular atención a los bosques semicaducifolios, los palmares y en especial a los manglares como protectores de la línea costera.
- c) Velar por la certificación de toda la semilla a plantar en la campaña de reforestación del territorio, garantizando la supervivencia y establecimiento de las plantaciones.
- d) Incrementar el número de fincas forestales en el territorio.
- e) Fomentar el desarrollo del programa de bosques maritimos en el territorio.
- f) Reducir las áreas cubiertas con especies exóticas invasoras (marabú, aroma, leucena) a partir del desarrollo del programa de manejo de éstas.
- g) Fomentar el arbolado en las ciudades, pueblos y asentamientos rurales y crear o reforestar los anillos verdes como medida ante el cambio climático.

- h) Sistematizar la evaluación de la reforestación por los criterios indicadores.
- i) Trabajar coordinadamente el SEF, el CGB y el CITMA en la determinación de las causas de los incendios forestales y tomar acciones para su disminución.
- j) Dar prioridad a las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en el sector forestal.
- k) Dirigir esfuerzos hacia las plantaciones intensivas en zonas llanas y pre montañosas a fin de disminuir la presión sobre los bosques naturales y zonas frágiles, preservar las regiones montañosas y satisfacer con los volúmenes de madera necesarios la demanda de la economía del territorio.
- l) Velar por el cumplimiento de las medidas indicadas por las Licencias Ambientales con relación a los procesos inversionistas que requieran el desbroce de la vegetación natural con especial atención a aquellas relacionadas con el Polo Petroquímico a tenor de la conservación de la biodiversidad del territorio.

3.2.3 Contaminación

La actividad humana ha producido a través de los años efectos y alteraciones en los sistemas naturales. El aumento acelerado de la población unido al desarrollo industrial y tecnológico y al incremento de los patrones insostenibles de producción y consumo, han introducido al medio ambiente una gran variedad de productos químicos peligrosos para los seres vivos y los ecosistemas que, en condiciones naturales no son degradados con la suficiente celeridad, ni artificialmente el hombre logra eliminarlos sin el consiguiente perjuicio al entorno. Los altos consumos de energía no renovables, de agua, materias primas e insumos se unen al incremento de la generación de residuos y emisiones, que provocan además cuantiosas pérdidas económicas. Tanto los residuales albañales o domésticos como los industriales y agropecuarios, unido a las entidades emisoras de gases y partículas a la atmósfera provocan daños a la salud humana, a los ecosistemas naturales sobre los que se disponen y en general al medio ambiente.

3.2.3.1 Residuales líquidos

La disposición final de los residuales líquidos provoca impactos negativos sobre el medio ambiente que pueden ser bajos, moderados o altos. Su deficiente manejo se debe, entre otros factores, al uso ineficiente e irracional del agua, las materias primas e insumos; a la utilización de materias primas sin la calidad requerida; a la existencia de tecnologías obsoletas e indisciplinas tecnológicas; al bajo nivel de aprovechamiento de las potencialidades existentes para el reuso de efluentes y a la baja cobertura de tratamiento adecuado.

En la provincia existen 117 focos de contaminación por residuales líquidos orgánicos registrados en el inventario nacional, de ellos 25 industriales, 54 domésticos y 38 agropecuarios. Éstos generaron en el 2011 15 078 ton de materia orgánica, disponiéndose a 10 caudales de agua superficial, a la bahía de Cienfuegos y a la Ciénaga de Zapata 4 892 ton, los dos últimos ecosistemas frágiles de alta significación en cuanto a recursos de la diversidad biológica. El valor está dado fundamentalmente por la disposición final sin tratamiento adecuado del 63.3 % de los residuales de las municipalidades (fundamentalmente el municipio de Cienfuegos, 57,9%), por el aporte de residuales industriales con insuficiente y/o deficiente tratamiento (8.4%) y por residuales agrícolas y pecuarios en similares condiciones (16.8%), incrementándose con el escurrimiento natural de los suelos agroproductivos y de pastoreo que llegan a presas, ríos y arroyos y finalmente al mar, trayendo consigo residuos de fertilizantes, plaguicidas y pesticidas de alta toxicidad.

Los principales problemas de los residuales industriales continúan siendo la obsolescencia de los procesos productivos y de sus sistemas de tratamiento, la indisciplina tecnológica y la falta de cultura ambiental de directivos y empresarios en cuanto a la aplicación de los principios de las producciones más limpias y consumos sustentables.

Los residuales inorgánicos son producidos fundamentalmente por 3 entidades: Refinería, Oleohidráulica y Central Termoeléctrica, manteniéndose los niveles de la carga dispuesta en 25.05 ton al año. Está prevista una segunda etapa para la solución total de los residuales de la Termoeléctrica (CAR-3), se tramita el posible tratamiento de los residuales galvánicos almacenados de Oleohidráulica fuera de la provincia y la Refinería trabaja sostenidamente en el mejoramiento de su sistema de tratamiento de residuales industriales.

Objetivo específico:

- a) Fomentar la prevención, la reducción y el control de la contaminación generada por el vertimiento inadecuado de residuales líquidos de las empresas, entidades y comunidades del territorio.
- b) Promover la aplicación de Prácticas de Producción Más Limpia y Consumo Sustentable y Mecanismos de Desarrollo Limpio, el uso eficiente de los combustibles fósiles y otras fuentes renovables de energía así como el aprovechamiento económico de los residuales y su tratamiento adecuado.
- c) Controlar la disciplina tecnológica en los procesos productivos de las entidades del territorio.
- d) Inducir la sustitución de tecnologías obsoletas mediante la elaboración de proyectos de innovación tecnológica y la búsqueda de alternativas de financiamiento para su ejecución.
- e) Elevar la percepción ambiental en las empresas a partir de la

implementación del Programa de Educación Ambiental.

3.2.3.2 Residuos sólidos

En la provincia se generan un promedio anual de 835.9 Mm³ de basura general, concentrándose más del 50% en los municipios de Cienfuegos 30.6%, Abreus 13.5% y Cumanayagua 13.0%, repartiéndose el resto en los otros municipios. La cobertura de saneamiento se sustenta con 7 colectores, 9 carros abiertos, 5 tractores con carretas y 244 vehículos de tracción animal, concentrándose en el municipio cabecera la mayor parte de la recogida con medios mecánicos..

La provincia cuenta con 52 vertederos a cielo abierto y 9 de relleno sanitario. Además existen 113 supiaderos ubicados en su mayor parte en barrios de edificios multifamiliares en la periferia de la ciudad cabecera.

Objetivos específicos:

- a) Prevenir, reducir y controlar la contaminación provocada por el manejo inadecuado de residuos sólidos en todo su ciclo.
- b) Incentivar la clasificación en los puntos de generación de los residuos sólidos, incrementando su reuso y reciclaje.
- c) Minimizar la producción de residuos sólidos en el origen, aprovechando la materia orgánica para la generación de energía.

3.2.3.3 Emisiones a la atmósfera y contaminación sónica

En el territorio las principales afectaciones a la atmósfera están dadas por la producción de gases de efecto invernadero debido fundamentalmente por compuestos del azufre y el nitrógeno generados por la utilización del crudo cubano, por la obsolescencia del transporte automotor por la emisión de sustancias agotadoras del ozono y por las concentraciones de polvo y material sedimentable.

En las condiciones actuales en el territorio los recursos dirigidos al monitoreo de las emisiones son muy escasos. Aún y cuando se han realizado grandes esfuerzos por mantenerlo, no se cuenta con un trabajo sistemático en gran medida determinado por limitaciones económicas para adquirir el equipamiento necesario por lo que no se cuenta con una valoración adecuada de éstas y no existe una evaluación real de sus efectos al medio ambiente.

Otro impacto sobre la atmósfera es el ruido que continua siendo una de las principales causas de quejas de la población, considerándose a las entidades de servicios gastronómicos y recreativos como las más impactantes. Niveles de ruido sostenidos por encima de 85 decibeles puede provocar en el hombre diferentes patologías tales como infarto del miocardio, abortos espontáneos, stress e incluso sordera si la afectación es mantenida por períodos prolongados.

Objetivos específicos:

- a) Prevenir, reducir y controlar la contaminación atmosférica, minimizando su generación ya sea por la emisión de gases de efecto invernadero, por sustancias agotadoras de la capa de ozono, por partículas o ruido.
- b) Incrementar el uso de tecnologías limpias, el tratamiento a las emisiones y la aplicación de mecanismos de desarrollo limpio (MDL).
- c) Aumentar los niveles de percepción del riesgo ante los efectos de la contaminación atmosférica, incluyendo la acústica mediante las acciones del Programa Provincial de Educación Ambiental.
- d) Fortalecer el sistema de vigilancia y control de las emisiones a la atmósfera y la contaminación sónica a nivel de entidades.

3.2.3.4 Productos químicos y desechos peligrosos

En el panorama provincial con respecto al particular se identifican como dificultades principales para el adecuado manejo de los productos químicos y desechos peligrosos el atraso de las tecnologías todavía en explotación, la falta de percepción de los decisores en la asimilación del enfoque preventivo, la insuficiente y en ocasiones ineficiente cobertura para el tratamiento y disposición final así como los bajos niveles de aprovechamiento de los desechos, lo que propicia el aumento de las existencias y la peligrosidad de dichas sustancias.

Los limitados recursos materiales y financieros, la disponibilidad de recursos humanos con la debida capacitación y la inexistencia de una infraestructura centralizada para dar tratamiento y disposición final adecuada a las sustancias peligrosas constituyen barreras para la solución definitiva o el análisis de posibles alternativas de solución dada la complejidad del problema

Objetivos específicos:

- a) Prevenir, reducir y controlar la contaminación originada por los productos químicos y desechos peligrosos en el territorio.
- b) Exigir la implementación de la Res. 136/2009 del CITMA en cuanto al Manejo Integral de los desechos peligrosos.
- c) Actualizar anualmente los inventarios de los productos químicos ociosos, caducados y desechos peligrosos en entidades del territorio.
- d) Gestionar el reuso de los productos ociosos y el tratamiento de los desechos peligrosos generados por entidades del territorio que puedan tener utilidad o recibir solución adecuada por otras empresas, incluso fuera del territorio.
- e) Culminar los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgos relacionados con los Riesgos Tecnológicos entre los que se incluyen las entidades de mayor

peligrosidad por poseer productos químicos o generar desechos peligrosos o ambas situaciones.

- f) Elevar la percepción ambiental de los riesgos relacionados con la tenencia y manejo de productos químico tóxicos y desechos peligrosos en empresas, entidades y la comunidad mediante el desarrollo de acciones incorporadas al Programa de Educación Ambiental.
- g) Definir y ejecutar medidas asociadas a la adaptación temprana ante el cambio climático en empresas y entidades del territorio poseedoras de productos químico tóxicos y/o generadoras de desechos peligrosos.

3.2.4 Pérdida de diversidad biológica

La provincia, ubicada en el centro-sur del territorio nacional, muestra una rica composición específica. La presencia de especies exóticas invasoras en el territorio es un hecho que debe asumir para prevenir, controlar y manejar su expansión ya que las mismas están consideradas como la segunda causa de la pérdida de la diversidad biológica a nivel mundial.

La implementación de proyectos ambientales garantizará el fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos y de las instituciones involucradas, el perfeccionamiento de las políticas, estrategias y base legal para su tratamiento que garanticen la prevención, control y manejo de las especies exóticas invasoras en el territorio.

Objetivos específicos:

- a) Armonizar e integrar los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las políticas y estrategias de desarrollo del país, y en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles.
- b) Promover la conservación de ecosistemas, hábitat, especies y genes, con énfasis en las áreas con pérdidas considerables de diversidad biológica, controlando las amenazas principales.
- c) Mantener, restaurar y rehabilitar los ecosistemas a fin de incrementar su nivel de resiliencia, mejorar la provisión de bienes y servicios y por su rol en la adaptación y mitigación del cambio climático.
- d) Identificar los impactos actuales o futuros que el cambio climático puede originar en la diversidad biológica del país, a fines de poder diseñar estrategias de adaptación con tiempo suficiente.
- e) Prevenir, mejorar y controlar a las especies exóticas invasoras en estudio en los ecosistemas frágiles del territorio en el marco del proyecto nacional.

3.2.5 Carencia y dificultades con la disponibilidad y calidad del agua

La Provincia tiene una capacidad acuífera variable en dependencia directa de la intensidad en que se manifiesta la calcificación y fisuración de las rocas. La mayor acuosidad corresponde a las calizas cavernosas del Mioceno y Cretácico superior, el resto de las rocas se caracterizan por poca acuosidad.

En el deterioro de la calidad y la falta de disponibilidad/acceso del recurso para todos sus usos, influyen otros elementos naturales y antrópicos, tan diversos y complejos en su interrelación como la contaminación; ausencias de una adecuada gestión de las fuentes y cuerpos de agua; los déficit de cobertura boscosa; la no siempre adecuada planificación, uso y ordenamiento; la salinización; el empleo de tecnologías inadecuadas; el escaso reuso y reciclaje del agua; el mal estado de las redes hidráulicas de distribución; así como la insuficiente cultura de ahorro y uso racional.

Para el nuevo ciclo estratégico, especial atención merece la aplicación de medidas para la adaptación a los impactos que el cambio climático provoca en los recursos hídricos. Algunos de los impactos esperados se asocian a la tendencia al deterioro de la calidad del agua en los sistemas de abastecimiento por incremento de la actividad biológica y disminución de la estabilidad del cloro en el agua al elevarse su temperatura; desactivación de fuentes de abasto por intrusión marina; dificultades e interferencias en la descarga de líneas de alcantarillado y drenaje donde el mar es cuerpo receptor; inundación de estaciones de bombeo, conductoras y sistemas de distribución de agua en zonas bajas.

Objetivos específicos:

- a) Reducir las carencias y dificultades en la disponibilidad de agua en zonas determinadas.
- b) Mejorar el abastecimiento y la calidad del agua, disminuyendo las pérdidas e incrementando su uso racional.
- c) Asegurar el mantenimiento y reparación de la infraestructura hidráulica del territorio.
- d) Fortalecer las medidas de adaptación al cambio climático en la gestión de los recursos hídricos.
- e) Fortalecer la Educación Ambiental de la comunidad en cuanto al uso racional del agua mediante el PAURA y otras campañas de bien público.

3.2.6 Implicaciones ambientales de la expansión en las capacidades productivas de la refinación del petróleo y de la industria petroquímica.

En Cienfuegos se han concluido los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgos para Intensas lluvias, penetraciones del mar, inundaciones y se trabaja en el estudio de los Riesgos Tecnológicos, avanzándose según lo previsto. La provincia cuenta con 1 585 equipos de Fuentes Renovables de Energía, de ellos 1 432 funcionando.

Objetivos específicos:

- a) Potenciar el uso de fuentes renovables de energía en el territorio.
- b) Fortalecer las medidas de adaptación al cambio climático en la gestión de la zona costera.
- c) Introducir medidas para la adaptación al cambio climático en el ordenamiento del territorio.
- d) Introducir medidas que contribuyan a minimizar los daños a la salud por los impactos del cambio climático.
- e) Perfeccionar los mecanismos de Alerta Temprana a la población, a la economía y para uso de los decisores.
- f) Desarrollar campañas de Educación Ambiental como preparación de la población para la adaptación al cambio climático.

3.2.7 Impactos socio-económicos y ambientales de las actividades productivas no estatales

Las actividades productivas no estatales aprobadas a tenor de los lineamientos emanados del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en relación a la nueva política económica del país, además de una importante fuente de empleo, cubren una gran gama de producciones y servicios a la población que el Estado no puede asumir dadas las condiciones económicas y el bloqueo económico por más de 50 años y contextualizado en un mundo globalizado con más desaciertos que aciertos desde el punto de vista económico.

Sin embargo existen otras actividades como la fundición de metales, la producción de objetos utilitarios de plástico y cerámica, la pintura y chapistería, el curtido y tinción de pieles y la crianza de cerdos, entre otras, son generadoras de emisiones a la atmósfera de gases tóxicos, de residuales líquidos con una fuerte carga de productos químicos nocivos y la disposición de grandes volúmenes de materia orgánica en muchas ocasiones sin tratamiento alguno sobre cuerpos de agua superficiales trayendo consigo en el peor de los casos contaminación de pozos y fuentes de abasto con repercusión a la salud humana y a las condiciones higiénico sanitarias del entorno.

Urge a quienes competa pronunciarse con relación a la regulación y control de las actividades generadoras de emisiones a la atmósfera de gases tóxicos, de residuales líquidos con una fuerte carga de productos químicos nocivos con el objetivo de evitar el deterioro sostenido del entorno.

Objetivos específicos:

- a) Revisar la legislación ambiental vigente a fin de incluir las actividades productivas no estatales con impacto sobre la salud humana y el entorno para su

regulación y control.

b) Desarrollar campañas de Educación Ambiental como preparación de la población con vistas a elevar su percepción ante las actividades laborales no estatales generadoras de impacto a la salud humana y al medio ambiente

3.2.8 Perfeccionamiento de los procesos de planeación

A partir del año 2010 comienzan a estrecharse las relaciones de asesoría con la Universidad de Cienfuegos. El plan del año 2015, se elaboró con algunos intentos de perfeccionamiento. Las instrucciones emanadas de los LPESPR posteriormente provocaron una revisión y seguimiento más estrecho de los objetivos de la provincia y la búsqueda de disminuir su número delimitando el nivel de responsabilidad de las personas involucradas en la actividad.

A partir de los problemas listados por el Grupo de Perfeccionamiento de la Planificación se revisaron para el CAP de Cienfuegos:

- ❖ Cantidad excesiva de extra planes.
- ❖ Inadecuada vinculación entre los objetivos, planes de actividades y recursos.
- ❖ Falta de coordinación en la ejecución de los planes de actividades.
- ❖ Exceso de reuniones y controles.
- ❖ La falta de atención por parte de los jefes para dirigir el proceso de planificación de actividades, que aseguren el cumplimiento de los objetivos.
- ❖ Falta de una organización adecuada para encauzar estos procesos.
- ❖ Ausencia de enfoque de procesos, lo que genera otras planificaciones.
- ❖ Se planifican actividades en instancias superiores que corresponden a niveles subordinados y estos a su vez rebotan tareas a los jefes superiores.
- ❖ Ausencia de tareas esenciales.
- ❖ Superposición de tareas al no ser previstas en su momento.
- ❖ Cumplimiento de la planificación a toda costa y a todo costo.
- ❖ Valoración y cumplimiento formal de tareas.
- ❖ No prever sesiones de auto preparación.

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento de los objetivos en número y criterios de medida en los últimos años.

Tabla No. 5 Objetivos y criterios de medida en función del proceso de perfeccionamiento de la gestión de gobierno

Año	Objetivos	Criterios de medida
2009	22	155
2010	21	158
2011	12	110

2012	11	105
2013	8	40
2014	7	125
2015	7	135

Fuente: González Quintana, 2012.

En resumen, se han dado pasos de avance al menos en número y queda el reto de mejorar la calidad en los procesos de planeación y ejecución. Perfeccionar el proceso de planificación significa concentrar el trabajo en aquellos aspectos que realmente precisan atención, sin perder de vista las funciones específicas del cargo de cada quien. De esta manera es que se desarrolla el procedimiento descrito en el capítulo anterior.

Para la planeación del año 2015 se emiten las primeras instrucciones de la Presidenta del CAP, que se perfeccionan posteriormente durante el año para el proceso de planeación del 2016, que ya comenzó a desarrollarse, fundamentada en la Instrucción No. 1/2011 del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros.

El proceso de elaboración y/o puntualización de los objetivos constituye un sistema entre los diferentes niveles de dirección, dirigidos por los jefes, con el propósito de integrar las capacidades de acción y el cumplimiento de la misión y funciones de cada nivel, o sea que cada cual cumpla lo que le corresponde. Lo anterior permite a los jefes, conducir el proceso de planificación con una concepción única que permita prever y alcanzar el desarrollo a largo, mediano y corto plazo y da la posibilidad de que en el tránsito por la pirámide se integren correctamente los objetivos, las actividades y los recursos para el avance armónico de los diferentes niveles de dirección.

3.3 Aplicación del procedimiento propuesto en el Consejo de la Administración Provincial

Los objetivos de trabajo anuales de la provincia para el 2015 se formularon según establece la Instrucción No. 1/2011 en función de los LPESPR para esta etapa y las directrices del gobierno que se definan para su cumplimiento. Fueron debidamente aprobados en reunión ordinaria del CAP y son:

Tabla No. 6. Objetivos estratégicos aprobados por el Consejo de la Administración Provincial de Cienfuegos para el 2015

Objetivos Estratégicos CAP (OE)	
1	Perfeccionar el funcionamiento de la Asambleas Locales del Poder Popular y las estructuras que se derivan de ello.
2	Controlar el incremento de las producciones alimentarias hasta alcanzarlos niveles nutricionales requeridos por la población.
3	Controlar el mejoramiento del fondo habitacional, patrimonial e infraestructural.
4	Controlar la preparación de la economía para la defensa y la garantía de la

	seguridad nacional
5	Controlar la estabilidad y calidad de los servicios
6	Exigir la formación de valores y la elevación de la cultura general integral de la población.
7	Controlar la gestión económica del territorio en función de elevar la eficiencia y el superávit

Fuente: Consejo de la Administración Provincial, 2015

En el nuevo ciclo estratégico 2016-2019 los Organismos Centrales de la Administración del Estado que dirigen la política ambiental deberán trazar las metas que podrán incorporarse a la Estrategia Ambiental Territorial tal y como muestra la siguiente tabla.

Tabla No. 7. Metas podrán incorporarse a la Estrategia Ambiental Territorial para el nuevo ciclo estratégico 2016-2019

Estrategia Territorial del CITMA (ET)	
1	Introducir en los programas de la Revolución Energética y demás actividades vinculadas a la mitigación en el territorio la evaluación periódica de los gases de efecto invernadero como herramienta interna de evaluación ambiental.
2	Priorizar y concluir los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo en su primera fase en el territorio, incorporando las dimensiones tecnológicas, sanitarias y sociales, con la participación del potencial científico e implementando las recomendaciones en cada Organización de la Administración Central del Estado (OACE) y Organismos Locales del Poder Popular (OLPP).
3	Priorizar y concluir el Macro-Proyecto sobre Peligros y Vulnerabilidad Costera , (2050-2100) manteniendo la información anual (mapa) de los resultados como alerta temprana para la toma de decisiones en el territorio.
4	Participar en la Red Ambiental de Monitoreo sobre el estado y calidad de la zona costera de la provincia que permita la evaluación sistemática de la misma para la toma de decisiones
5	Incorporar la dimensión de la adaptación a los Programas, Planes y Proyectos vinculados a: la producción de alimentos (incluye sanidad vegetal y animal), manejo integral del agua, ordenamiento territorial de la zona costera e higiene y epidemiología, que se desarrollan en el territorio.
6	Incorporar a los Planes de Educación Ambiental los temas de la adaptación al cambio climático en los diferentes niveles de enseñanza del territorio.

Fuente: Elaboración propia

3.3.1. Análisis de relación entre los Objetivos Estratégicos CAP (OE) de trabajo anuales para el 2015 y la Estrategia Territorial del CITMA (ET)

Para efectuar el análisis se establece una matriz de relaciones donde las columnas describen los objetivos de la estrategia territorial (OA) y las filas los objetivos estratégicos de la provincia (OE). Se evaluó la relación con los índices 3; 2; 1 y 0, donde 3 es el mayor impacto y 0 la ausencia de relaciones.

El análisis se realizó a partir de la pregunta ¿En qué medida influye lograr el OE_n en el OA_m?

Figura No. 8 Matriz de impactos cruzados entre Objetivos Estratégicos del CAP y la estrategia ambiental territorial

OA OE	Gases efecto invernadero	Peligro, vulnerabilidad y riesgo	Vulnerabilidad Costera	Monitoreo	Adaptación	Educación Ambiental	
Funcionamiento de las Asambleas Locales del Poder Popular y las estructuras	1	3	2	3	3	3	15
Producciones alimentarias	3	3	3	3	3	3	18
Fondo habitacional, patrimonial e infraestructural	0	3	3	1	3	3	13
Defensa y seguridad nacional	1	3	3	1	2	2	12
Calidad de los servicios	3	3	2	3	3	3	17
Cultura general	0	3	3	1	3	3	13
Gestión económica	3	2	3	2	3	3	16
Σ	11	21	19	14	21	20	

Fuente: Elaboración propia

El análisis de impactos cruzados entre los OE y los OA muestra que los OE relacionados con la producción y los servicios son los que mayor incidencia ejercen sobre el medio ambiente. De la misma forma son los OA de mayor urgencia en su cumplimiento los que mayor influencia reciben.

3.3.2. Análisis de la relación entre criterios de medida estratégicos y ambientales para el 2015

Como se explicó anteriormente, esta parte del proceso es muy compleja y extensa, por lo que se muestran los resultados obtenidos del análisis del OE₂ del CAP referido a: Controlar el incremento de las producciones alimentarias hasta alcanzarlos niveles nutricionales requeridos por la población. Estos criterios de medida son de alcance territorial mientras que los impactos ambientales que provoca su cumplimiento son de comportamiento puntual. Esta contradicción analítica provoca que el análisis de impactos cruzados lleve implícita la consideración de la cadena de valor completa. Por ejemplo: el CM₂₂₂³ Producción

³ C₁₁₁- Objetivo Estratégico₁, Criterio de Medida₁, Indicador₁

de carne de res, incluye desde el centro de reproducción ganadera hasta la recepción del producto terminado por el cliente final, quiere decir que hay actividad pecuaria (inseminación, reproducción, cría, ceba...), agrícola (producción de pastos y forrajes), industrial (producción de piensos, matanza, procesamiento industrial primario y secundario, es decir carne limpia y derivados) como también actividades de apoyo logístico como transporte, manipulación, almacenamiento y reciclaje.

Este análisis constituye de hecho un análisis de riesgos como se muestra en la tabla. Se responde la pregunta: ¿de qué forma puede impactar cada CM en el OA correspondiente?

Figura No. 9 Matriz de relaciones de algunos criterios de medidas estratégicos y ambientales para el OE₂ del CAP: Controlar el incremento de las producciones alimentarias hasta alcanzarlos niveles nutricionales requeridos por la población.

OA CM ₂		Gases efecto invernadero	Peligro, vulnerabilidad y riesgo	Vulnerabilidad Costera	Monitoreo	Adaptación	Educación Ambiental
Incremento de la producción de la ganadería y la pesca							
1.1.1	Carne de res	Emisiones de CO ₂ , CFC, NH ₃ , CH ₄	Plagas, Epidemias, Contaminación (suelos, aguas y aire) Accidentalidad	Desechos pecuarios e industriales	Agua, aire, suelos, veterinario, fitosanitario, salud laboral	Microlocalización, normalización	Tratamiento residual, preservación de suelos, tecnologías
1.1.2	Carne de cerdo	Emisiones de CO ₂ , CFC, NH ₃ , CH ₄	Epidemias, Contaminación (suelos, aguas y aire) Accidentalidad	Desechos pecuarios e industriales	Agua, aire, suelos, veterinario, fitosanitario, salud laboral	Microlocalización, normalización	Tratamiento residual, preservación de suelos, selección de razas, tecnologías
1.1.3	Carne de ganado menor	Emisiones de CO ₂ , NH ₃	Epidemias, Contaminación (suelos, aguas y aire)	Desechos pecuarios	Agua, suelos, veterinario, fitosanitario, salud laboral	Microlocalización, normalización	Tratamiento residual, selección de razas, tecnologías
1.1.4	Pescado	Emisiones de CO ₂ , CFC, NH ₃ , CH ₄	Epidemias, Contaminación (aguas y aire) Accidentalidad	Desechos industriales, vertimientos, uso de artes masivas, inobservancia de vedas	Agua, aire, veterinario, salud laboral	Microlocalización, normalización, producción intensiva	Especies peligrosas, protección marina y costera, tecnologías de pesca

Capítulo No. III: Aplicación del procedimiento en el Consejo de Administración Provincial de Cienfuegos

1.1.5	Carne de ave	Emisiones de CO ₂ , CFC, NH ₃ ,	Plagas, Epidemias, Contaminación (aguas y aire) Accidentalidad, Vectores	Desechos pecuarios e industriales	Agua, suelos, veterinario, fitosanitario, salud laboral	Microlocalización, normalización	Tratamiento residual, selección de razas, tecnologías
1.1.6	Huevos	Emisiones de CO ₂ , CFC, NH ₃ ,	Plagas, Epidemias, Contaminación (aguas y aire) Accidentalidad, Vectores	Desechos pecuarios	Agua, suelos, veterinario, fitosanitario, salud laboral	Microlocalización, normalización	Tratamiento residual, selección de razas, tecnologías
1.1.7	Leche	Emisiones de CO ₂ , CFC, NH ₃ ,	Plagas, Epidemias, Contaminación (suelos, aguas y aire) Accidentalidad	Desechos pecuarios e industriales	Agua, aire, suelos, veterinario, fitosanitario, salud laboral	Microlocalización, normalización	Tratamiento residual, selección de razas, tecnologías
1.4.2	Lácteos						
1.4.3	Producciones locales no derivadas de la harina	Emisiones de CO ₂ , CFC, NH ₃ , CH ₄	Epidemias, Contaminación (suelos, aguas y aire) Accidentalidad, Vectores, Deforestación	Desechos industriales	Agua, aire, suelos, fitosanitario, salud laboral	Microlocalización, normalización, ordenamiento	Tratamiento residual, tecnologías de producción, transporte y almacenamiento
1.1. Producción azucarera							
1.4.1	Rendimiento cañero	Emisiones de CO ₂ , NH ₃	Plagas, Erosión, deforestación, contaminación (suelos y aguas), accidentalidad, vectores		Suelos, aguas, aire, salud laboral	Microlocalización, normalización, ordenamiento	Tecnologías culturales y de cosecha, manejo de plaguicidas y fertilizantes, uso de residuales de cosecha

Fuente: Elaboración Propia

La utilidad de esta fase del análisis es servir de base a la posterior formulación de las actividades⁴ que se inserten en los planes del CAP. Es preciso puntualizar que las AL trabajan con una limitación presupuestaria, por lo que es preciso que quede probado de antemano si las actividades que se van a planificar son realmente viables.

3.3.3. Viabilidad de los criterios de medida ambientales

La opinión científica y la experiencia empírica muestran que la prevención es costosa, pero estratégicamente rentable, sin embargo es incuestionable que a nivel de AL es muy difícil lograr que se asignen sumas cuantiosas -de un presupuesto restringido- a una actividad que no muestra de inmediato un efecto tangible. Es preciso considerar que una AL está presionada por múltiples problemas sociales y económicos cuya solución -en muchas ocasiones- puede tomar un matiz político. Ante esta situación, la acostumbrada reacción será recortar los presupuestos de aquellas tareas que aparentan no ser urgentes para reubicar esos recursos en la solución de problemas inmediatos.

En este sentido es necesario conocer la viabilidad de las actividades previstas. Se realizó un análisis de viabilidad considerando factores tecnológicos, financieros, de funcionamiento estructural y humanos. Los resultados aparecen en la siguiente tabla. Se utilizó para ello el criterio evaluativo descendiente, donde 3 es muy viable y 0 denota que en las condiciones actuales no es posible realizarlo.

Figura No. 10. Matriz de análisis de viabilidad del criterio de medida ambiental

Viabilidad Indicador Ambiental	De soporte tecnológico	De Presupuesto	Organizativa	Del capital humano	
				Capacitación	Disciplina social
Gases de efecto invernadero	2	1	1	1	1
Peligro, vulnerabilidad y riesgo	3	2	3	3	2
Vulnerabilidad Costera	2	2	2	2	1
Monitoreo	1	1	2	2	1
Adaptación	2	2	1	1	1
Educación Ambiental	2	2	3	1	1

Fuente: Elaboración Propia

⁴ Operativamente en el CAP se denomina actividades a lo que el presente procedimiento denomina Variables de Acción siguiendo las denominaciones convencionales del método OVAR

El análisis precedente indica que el OA vinculado a los peligros, la vulnerabilidad y el riesgo es el más factible de ser controlado a tono con la larga tradición y nivel alcanzados por nuestra población y las estructuras estatales en cuanto a Defensa Civil.

3.3.4. Formulación de las actividades vinculadas a la prevención ambiental en el Plan del Consejo de la Administración Provincial

Aunque complejo, el proceso de análisis de relación de criterios de medida estratégicos (CAP) y ambientales y el posterior análisis de viabilidad permite planear actividades específicas definidas en tiempo y con responsables, posibles de realizar según los recursos materiales, financieros y humanos del territorio. A continuación se muestra el resultado para el OE₁ del CAP Cienfuegos:

Figura No. 11 Matriz de actividades para el logro de los criterios de medidas ambientales. Ejemplo del OE₁ del CAP Cienfuegos

IA \ CME	Gases efecto invernadero	Peligro, vulnerabilidad y riesgo	Vulnerabilidad Costera	Monitoreo	Adaptación	Educación Ambiental
Controlar que las producciones alimentarias de la provincia proporcionen los niveles nutricionales requeridos por la población y cumplan las obligaciones con el balance	Control de emisiones de gas en el equipamiento móvil de la agricultura.	Control de emisiones de gas en el equipamiento móvil de la agricultura.	Actualizar los mapas de zonas autorizadas de pesca	Fomentar la siembra de vegetación de protección costera	Control de emisiones de gas en el equipamiento móvil de la agricultura.	Continuar con la estrategia de plantas de tratamiento de aguas residuales industriales y comunales
	Fomentar el uso de fuentes alternativas de energía en las instalaciones	Fomentar el uso de fuentes alternativas de energía en las instalaciones	Continuar con la estrategia de plantas de tratamiento de aguas residuales industriales y comunales	Programa de formación/ capacitación sobre prevención de derrames de combustibles y otras sustancias peligrosas en la actividad portuaria	Fomentar el uso de fuentes alternativas de energía en las instalaciones Aplicar regulaciones MINAGRI – MINSAP - IPF para fomento ganadero y porcino	Revisión de vertimientos de agua y residuales sólidos a mar y ríos
	Aplicar regulaciones MINAGRI – MINSAP - IPF para fomento ganadero y porcino	Diagnóstico del estado técnico de las plantas de tratamiento de aguas negras a la bahía	Programa de formación/ capacitación sobre prevención de derrames de combustibles y otras sustancias peligrosas en la actividad portuaria	Diagnóstico del estado técnico de las plantas de tratamiento de aguas negras a la	Diagnóstico del estado técnico de las plantas de tratamiento de aguas negras a la	
			Diagnóstico del estado técnico de las			

			plantas de tratamiento de aguas negras a la bahía	bahía	bahía	
--	--	--	--	-------	-------	--

Fuente: Elaboración Propia

3.3.5. Coherencia y concordancia entre actores de la estrategia ambiental

Definidas las acciones específicas que deberán acometerse para dar cumplimiento a cada una de las direcciones estratégicas de medio ambiente, será necesario conocer qué actores específicos deberán llevarla a cabo. Para la obtención de estos resultados se aplicó el método MACTOR (Matriz de Alianzas, Conflictos, Tácticas, Objetivos y Recomendaciones). Con el análisis se busca primeramente identificar la posición que cada uno de los decisores de las estrategias a nivel territorial tiene con relación a las acciones de protección ambiental.

Se aplica primeramente una matriz de posicionamiento de Actores vs. Actores que evidencia el apoyo de cada implicado en las acciones que correspondan a unos y otros. Este análisis propicia conocer si el grupo dirección trabaja en equipo o si solamente cada quien se limita a cumplir sus funciones específicas.

Se entiende por **coherencia de un equipo directivo**, su capacidad colectiva de diferenciar los campos de acción de sus miembros y a integrarlos en un conjunto que respeta y mantiene su diversidad y su especificidad y los orienta en la misma dirección. Un equipo coherente es aquel que tiene éxito en dividir el trabajo común entre todos sus miembros, de manera que cada uno de ellos pueda comportarse como un individuo autónomo, responsable de sus actos y de sus resultados.

Se consultaron a los integrantes del CAP, en la búsqueda de información, investigando sobre la relación las funciones de gobierno y la protección del medio ambiente. Cada miembro del equipo directivo tiene una representación de su propia función y de la de los demás. El Método OVAR trata de revelar estas representaciones y sus interrelaciones, pero sobre todo, de reforzar la convergencia de objetivos en el equipo directivo, lo que José Luís Pech llama la coherencia y la cohesión de este equipo (Pech, José L., 2002).

Se entiende por **cohesión de un equipo directivo**, su capacidad a funcionar como un todo unitario, solidario compacto y homogéneo, en el cual cada miembro se identifica con todo el equipo y el equipo se identifica con cada uno de sus miembros. Un equipo cohesivo actúa como un actor único, resultado de una fusión que integra las diferencias y acentúa las semejanzas de ideas, de valores y de sentimientos(Pech, José L., 2002).

La participación consciente en la elaboración y ajuste de las políticas de trabajo de la organización, a través del desarrollo de la estrategia, manifiesta la voluntad de

reforzar la convergencia de objetivos para mejorar la cohesión de este equipo. Así se genera un proceso dialéctico, pues una cohesión más fuerte ayudará a mejorar, a su vez, la coherencia.

Para el análisis de la coherencia y cohesión del equipo directivo se utilizó el Método MACTOR que permite conocer la coherencia entre los objetivos y los responsables de su cumplimiento, y entre estos últimos. Como Actores, a los efectos del método, se consideraron los Responsables de las VA, es decir la Presidenta del CAP y los Vicepresidentes y como Objetivos, se consideraron las Variables de Acción. Todo cual se muestra a continuación.

Figura No. 12. Matriz de relaciones entre Actores (MID) del CAP Cienfuegos

	P	VP1	VP2	VP3	VP4	VP5	VP6	VP7
P	0	4	4	4	4	4	4	4
VP1	1	0	3	3	3	3	3	3
VP2	1	1	0	3	2	3	1	2
VP3	1	1	1	0	1	1	1	3
VP4	1	2	2	2	0	3	1	1
VP5	1	2	1	3	3	0	1	2
VP6	1	1	3	2	2	2	0	2
VP7	1	1	1	3	1	2	2	0

Fuente: Elaboración propia

La Matriz de Influencia Directa (MID) describe las influencias directas entre actores y la Matriz de posiciones valoradas Actores x Objetivos (2MAO) describe, para cada actor, a la vez, su posición sobre cada uno de los objetivos (favorable, opuesto, neutral o indiferente) y su jerarquía de objetivos. Para la elaboración de estas matrices se utiliza el criterio directo de cada uno de los participantes. En la primera se utiliza la convención:

- 0 el actor A_i no tiene medios de acción sobre el actor A_j
- 1 el actor A_i puede cuestionar los procesos operativos del actor A_j
- 2 el actor A_i puede cuestionar los proyectos del actor A_j
- 3 el actor A_i puede cuestionar las misiones del actor A_j
- 4 el actor A_i puede cuestionar la existencia del actor A_j

En la segunda (2MAO), el criterio de evaluación fue:

- El signo (-, +) indica la posición (opuesto, a favor) del actor en cuanto al objetivo. El "0" indica neutralidad o indiferencia.
- La intensidad del posicionamiento del actor en cuanto al objetivo se mide en la escala del 1 al 4, donde el 1 representa el menor interés y el 4 el

compromiso total (se reservó este valor para identificar a los Responsables con sus VA)

Figura No. 14. Matriz de Relaciones de Actores y Objetivos (2MAO) del CAP Cienfuegos

Variables de Acción	Actores / Responsables								Σ
	P	VP1	VP2	VP3	VP4	VP5	VP6	VP7	
1. Establecer el control de emisiones de gas de efecto invernadero en el equipamiento móvil de la agricultura	4	2	3	4	1	2	0	0	16
2. Fomentar el uso de fuentes alternativas de energía en las instalaciones del MINAGRI	3	2	2	4	1	3	0	0	15
3. Actualizar los mapas vinculados a las zonas autorizadas de pesca relacionados con el proyecto de ley de actividad marítima	3	3	2	4	0	2	0	0	14
4. Continuar con la estrategia de plantas de tratamiento de aguas residuales industriales y comunales	4	2	2	4	0	2	0	0	14
5. Fomentar la siembra de vegetación de protección costera	3	3	1	4	0	0	0	0	11
6. Desarrollar un programa de formación y capacitación sobre la prevención de desastres vinculados a los derrames de combustibles y otras sustancias peligrosas por parte de la actividad portuaria y de servicios marítimos	4	1	1	4	1	2	0	0	13
7. Revisión de vertimientos de agua y residuales sólidos a mar y ríos	3	4	0	0	0	2	0	0	9
8. Siembra de árboles en la ciudad, organopónicos y producciones agrícolas periurbanas, plantas de tratamiento de aguas residuales	4	4	1	3	2	3	0	3	20
9. Reforestación de franjas para facilidades constructivas luego de culminadas las inversiones	4	4	0	0	0	0	0	1	9
10. Establecer medidas para la protección de la duna costera en las inversiones turísticas, comunitarias y de la pesca	3	4	3	0	0	0	0	1	11
11. Celebrar el día del medio ambiente, día del agua, día del tabaquismo, día del VH Sida	4	4	1	1	1	1	3	3	18

12. Identificación de procesos que generan una cantidad considerable de residuales que permitan identificar a todos los posibles infractores de regulaciones relacionadas con el medio ambiente y que luego de diversas acciones preventivas no responden y precisan de ser penalizados	4	1	0	0	0	0	0	4	9
13. Aplicar la política de multas a las instituciones y organismos que incurran en violaciones de la Ley de MA	4	1	0	0	0	0	0	4	9
14. Divulgar por la prensa escrita las diversas violaciones penalizadas por vigilancia ambiental	3	1	0	0	0	0	0	4	8
15. Aplicar lo estipulado por el MINAGRI, el MINSAP y IPF para la cría y fomento ganadero y porcino	3	1	0	0	0	0	0	4	8
16. Efectuar un diagnóstico del estado de conservación y funcionamiento de las plantas de tratamiento de residuales de aguas negras que desaguan en la bahía	2	1	0	0	0	0	0	4	7
17. Fomentar la generación energética alternativa en el territorio: parque solar de cantarrana, generación de biogás en integrales porcinos, la energía eólica localizada de molinos de viento en vaquerías	4	3	0	3	0	2	0	4	16
18. Apoyar los proyectos de recolección de materias primas en los vertederos municipales	3	2	1	0	0	4	0	0	10
19. Acometer el rediseño de los planes de recogida y tratamiento de RS urbanos en las cabeceras municipales	3	2	1	0	0	4	0	0	10
20. Divulgar las experiencias y resultados de la actividad de reforestación en la provincia incluyendo la silvicultura y la producción de carbón vegetal	3	2	4	0	0	0	0	0	9
21. Divulgar las acciones de solución a los problemas de los focos contaminantes fundamentales de la provincia (glucosa, CTE,	3	2	4	0	0	0	0	0	9

Azúcar a granel									
Σ	49	26	31	6	27	3	32	49	174

Fuente: Elaboración propia

Se han marcado en azul todas las actividades/responsables que destacan por su incidencia en el resto. Puede observarse que las actividades referidas a la prevención de contaminación del aire y las aguas, la educación ambiental y la utilización de fuentes de energía alternativa las que mayor incidencia tienen. Asimismo aún sobre la la vicepresidencia responsabilizada con la educación, el deporte y la cultura recae el peso fundamental de las responsabilidades. Esta situación indica que no se ha logrado coherencia, ni mucho menos cohesión en la labor de prevención y educación ambiental.

3.4. Conclusiones Parciales

Si bien el cumplimiento de la Política Ambiental Nacional está regulado por la Delegación Provincial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en el territorio, las acciones que propician su cumplimiento dependen de los planes del Consejo de la Administración Provincial. De ahí la necesidad de encontrar la manera de imbricar las acciones para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos de ambas organizaciones que permitan un desarrollo sostenible en el territorio.

1. Es preciso establecer una relación entre criterios de medida estratégicos y ambientales para garantizar la objetividad de los procesos de planificación territorial. Si se analiza la viabilidad de las posibles actividades a ejecutar para la protección ambiental es posible planear acciones que sean objetivamente realizables en las condiciones de cada territorio.
2. La presente investigación es un paso inicial hacia la imbricación de las estrategias ambientales en los planes de desarrollo territoriales de manera que las acciones previstas sean viables y controlables, a tono con las condiciones tecnológicas, financieras, organizativas y humanas de cada territorio. El análisis de coherencia/cohesión entre actores efectuado muestra que aún no hay una verdadera comprensión de la necesidad de esta imbricación para alcanzar un desarrollo sostenible.

CONCLUSIONES

Conclusiones

Culminada la presente investigación se pudo arribar a los siguientes Conclusiones:

PRIMERA: La Estrategia Ambiental es el documento rector, a partir de lo cual se hace evidente la necesidad de crear elementos estructurales claves para hacer cumplir la política ambiental y el marco estratégico adecuado para emprender con claridad y objetividad la mitigación o solución de los principales problemas ambientales priorizados identificados en el país y en los territorios. La Estrategia Ambiental de la provincia de Cienfuegos rige la política ambiental del territorio formulada para alcanzar las metas para su desarrollo económico y social sostenible. Establece los principios en los que se basa el quehacer ambiental territorial, caracteriza los principales problemas ambientales del territorio y propone las vías e instrumentos para su prevención, solución o minimización, así como los actores para su ejecución.

SEGUNDA: Los ejecutores reales de la política ambiental son los gobiernos locales. A través de su gestión coordinadora es posible concertar a todos los actores del territorio de manera sistémica para trabajar en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo local con un uso eficaz y eficiente de los recursos y en armonía con el medio ambiente. Con la actualización del modelo económico cubano se crean las condiciones para que se pueda planificar el desarrollo local con un enfoque hacia la protección ambiental que haga que este desarrollo sea sostenible.

TERCERA: Los modelos propuestos en la provincia de Cienfuegos para el proceso de planificación sustentados en el CMI y la Matriz OVAR permitieron conseguir la inclusión de la Estrategia Ambiental Territorial en el Plan Económico Social de la provincia. En el diseño del procedimiento de planificación a detalle de las organizaciones de subordinación local que aparece en la Instrucción No. 9/2012 de la Presidenta del CAP Cienfuegos es posible insertarle los pasos necesarios para lograr insertar la Estrategia Ambiental en los criterios de medidas. El conocimiento previo de las bases teóricas de los métodos de CMI y matriz OVAR son determinantes para lograr el éxito de la implementación.

CUARTA: La validación de las estrategias ambientales dentro de los planes de desarrollo territoriales debe realizarse de manera que las acciones previstas sean viables y controlables, a tono con las condiciones tecnológicas, financieras, organizativas y humanas de cada territorio. El análisis de coherencia/cohesión entre actores efectuado muestra que aún no hay una verdadera comprensión de la necesidad de esta imbricación para alcanzar un desarrollo sostenible.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones

PRIMERA: En el orden teórico-práctico, es necesario que se defina la Estrategia Ambiental, teniendo en cuenta los fundamentos teóricos propuestos determinados. Además se propone la implementación del procedimiento propuesto, la principal herramienta de trabajo en la gestión ambiental de Cienfuegos por parte del Consejo de la Administración Provincial.

SEGUNDA: En el orden académico, se debe socializar la investigación, a fin de alcanzar un estadio superior en la protección y uso racional de los recursos naturales, la conciencia ambiental ciudadana y la calidad de vida de la población cienfueguera, asegurando las acciones para el enfrentamiento y la temprana adaptación a los impactos del cambio climático en el territorio. También se recomienda que la investigación sea utilizada como bibliografía para posteriores trabajos docentes en la Universidad de Cienfuegos y las demás provincias del país.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Abell, L. (1995). *Estrategias en un entorno específico*.

Águila Cudeiro, Y. (2002). *Una Aproximación a la Evolución de los Estudios Prospectivos en el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Cienfuegos* (Trabajo de Diploma). Universidad de Cienfuegos. Cienfuegos, 198p.

Alberto Palomar Olmeda, H. L. G. (2012). *Tratado de Derecho Administrativo* (14.^a ed., Vol. I). Tecnos, 548p.

Alburquerque, F. (1996). *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico*, 125p.

Alburquerque, M. (1999). *Manual del Agente del Desarrollo Local*. Santiago de Chile: SUR, 40p.

Alburquerque, F. (s. f.). *Metodología para el desarrollo económico local*, 40p.

Álvarez Gil, M. J. (2012). Estrategia medioambiental, contexto organizativo y rendimiento: los establecimientos hoteleros españoles. *Universidad Carlos III de Madrid*. Recuperado a partir de: http://econpapers.repec.org/paper/nercarlos/info_3ahdl_3a10016_2f6384.htm.

Álvarez Medero, P. (2003). *Metodología para Proyectos de Desarrollo Local* (Trabajo de Diploma). Universidad de Cienfuegos. Cienfuegos, 110p.

Álvarez Medero, P. (2010). Prospectiva en condiciones irregulares y Tendencias Emergentes, un ejemplo territorial en desarrollo: pp. 20-35

Álvarez Puga, E. (2014). Gestión municipal y participación: Pistas para su articulación. Recuperado a partir de: <http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=206>

Asamblea Nacional del Poder Popular. Ley No. 1269 de 3 de mayo de 1974, sobre la creación de la Comisión rectora de la Constitución de los órganos del Poder Popular en la provincia de Matanzas (1974).

Asamblea Nacional del Poder Popular. Constitución de la República de Cuba (1976).

Asamblea Nacional del Poder Popular. Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992 (1992).

Asamblea Nacional del Poder Popular. Ley 91 De los Consejos Populares (2000).

Bacacorzo, G. (2012). *Hacia la desaparición del Estado y la Democracia*.

Universidad Nacional Autónoma de México.

Becerra Lois, F. (2003). *Características Subyacentes en el Desarrollo Socio-Económico de la Provincia de Cienfuegos durante el período de 1987- 2000* (Tesis Doctoral). Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 220p.

Becerra Lois, F. (2004). *Evolución del concepto de Desarrollo y sus implicaciones en el ámbito territorial: Experiencia desde Cuba*.

Boisier. (1996). *S. Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 65p.

Brañes, R. (1994). *Manual de Derecho Ambiental* (1ra Edición.). México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 245p.

Castillo Coto, A. L. (2004). El desarrollo local es un proceso orientado a la creación de riqueza y de bienestar para la población local.

CITMA. Programa de implementación de la Estrategia Ambiental Provincial 2011- 2015. (2011).

Colectivo de Autores. (2007a). *Derecho Ambiental Cubano*. La Habana, 345p

Colectivo de Autores. (2007b). *Planificación de Empresas*. Cienfuegos: Universidad de Cienfuegos, 235p.

Comité Central del Partido Comunista de Cuba. (2011). Lineamientos de la Política Social y Económica del Partido y la Revolución.

Consejo de Estado. Acuerdo No. 6176 Reglamento de las Administraciones Locales del Poder (2007).

Consejo de Ministros. Instrucción No. 1 (2011).

Consejo de Ministros. Decreto 301/2012 Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios objeto del experimento autorizado a realizar en sus respectivos territorios (2012).

De Jouvenel, H. (2012). Descubrir tendencias. Recuperado a partir de www.revistadircom.com.ar.

Díaz Bacallao, A. (2006). *La educación jurídica ambiental en la educación ambiental para el MIZC. Propuestas y consideraciones generales* (Tesis en opción al grado de Máster en MIZC). Cienfuegos, 103p.

Diputación de Badajoz. (2013). Guía de Desarrollo Virtual. Área de Desarrollo

Local de la Diputación de Badajoz. Recuperado a partir de: <http://www.dip-badajoz.es/areas/dlocal/servicios/proyectos/gdesarrollo/index.htm>.

El Gobierno central y los gobiernos locales. (2010). *Revista cubana de Derecho* No.7: pp. 61-62.

El Sistema de gobierno y de administración de la República de Cuba. En *Selección de lecturas de Derecho Constitucional* (1985). La Habana: Universidad de La Habana, 250p.

Fernández-Rubio Legrá, A. (2011). *Derecho Ambiental Internacional*, 120p.

Gabiña, J. (2010). *Prospectiva y Ordenamiento del Territorio*. España: Marcombo S.A.

Galindo Camacho, M. (2010). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.

Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Recuperado a partir de: http://www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio_DLyCapitalSocial.pdf

Gomes de Castro, A. M. (2001). La dimensión del «Futuro» en la construcción de la sostenibilidad. Presentado en Proyecto «Nuevo Paradigma», Costa Rica. 80p.

González Hernández, G. (2011). *Diseño de un procedimiento para la implementación de la estrategia, utilizando el CMI y el método OVAR, en la gerencia SEPSA Cienfuegos* (Tesis en opción al grado de Máster en Dirección). Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos.

González Hernández, G. (2012). Procedimiento para desarrollar la planificación en las entidades de subordinación local en la provincia de Cienfuegos, utilizando herramientas del CMI y del Método OVAR. Recuperado a partir de: <http://www.ciberconta.unizar.es>.

González Quintana, R. (2012). *Procedimiento para desarrollar la planificación en las entidades de subordinación local en la provincia de Cienfuegos* (Tesis en opción al grado de Máster en Dirección). Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos.

Grethel Arias G, & Borges Frías, J. L. (2012). Gobernabilidad ante los desafíos del siglo XXI.

Hernández Gil, Antonio. (s. f.). *Conceptos jurídicos fundamentales*: ESPASA CALPE.

Justafré García, Y. (2012). La conformación de una base teórica jurídica para

legislar sobre Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba: Estudio bahía de Cienfuegos.

Juste Ruiz, J. (1998). *La protección del medio ambiente en su dimensión internacional*. La Habana.

La evolución del Municipio y la municipalidad cubana. Sus hitos medulares. (2010). En *Temas de Derecho Constitucional cubano*. La Habana: Félix Varela.

Lalonde, M. (2010). *Problemas globales, nacionales y locales*. España.

Ley No. 81 Del Medio Ambiente. , Pub. L. No. 199 (1997).

Lezcano Calcines, J. R. (s. f.). *Estado, el Derecho y la Administración: sistematización preceptiva y relacional orientada al logro de eficacia en los conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo*. La Habana.

Manual sobre Enfoque sistémico y Desarrollo Local. (2004). Recuperado a partir de: [http:// www.desarrollolocal.org/conferencia/doclibero](http://www.desarrollolocal.org/conferencia/doclibero),

Manual de Derecho Administrativo. (2008) (27.^a ed.). España: Arazandi S.A.

Mateo Rodríguez, J. M. (199d. C.). *La Concepción Sistémica en los Estudios de Paisajes*.

Medina Vásquez, J. (2010). Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo. Recuperado a partir de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/4/LCI1544P/SesionXV.pdf>

Medina Vásquez, J. (2014). Conversando acerca del método de los escenarios. Recuperado a partir de: http://www.lucem.net/Modelos/escen_jmedina.pdf.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Estrategia Ambiental Nacional Cubana (2011).

Miranda Vera, C.; Castellanos, M. E, & León, A. R. (2007). Proceso de socialización del enfoque de manejo integrado de zonas costeras en la provincia de Cienfuegos en el período 1997 -2007.

Moreno Maldonado, C. (2012). Las tendencias del desarrollo de la Sociedad Nacional. Recuperado a partir de: <http://www.desarrollo.8m.com>

Olevet, J. (1999). *Proceso de creación del Cuadro de Mando Integral*. Estados Unidos.

Pech, J. L. (2002). *Coherencia y Cohesión del equipo directivo en la pequeña y*

- mediana empresa. El caso de los hoteles familiares en Yucatán.* (Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias). París.
- Pérez, E. (s. f.). Ponencia «Gestión Pública Ambiental». Proyecto BID-CONADE de Apoyo Institucional a la Planificación Ambiental.
- Pineda, J. (2011). Plan estratégico de educación ambiental en la comunidad Olivo Los Caños. Recuperado a partir de:
<http://www.monografias.com/trabajos92/planestrategico-educacion-ambiental/plan-estrategico-educacion-ambiental.shtml>.
- Pino, J. R. (2002). *La experiencia cubana de interacción Universidad Empresa hacia el tercer milenio. Potencial de la vinculación universitaria para una política microempresarial. Una perspectiva comparada.* México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Pérez, P. (1991). Municipio, necesidades sociales y política local: Grupo Editor Latinoamericano- IIED-AL.
- Pérez, P. (1994). Gobierno local en capitales provinciales en Argentina: Los casos de Resistencia y La Rioja. *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina.*
- Poter, M. (1995). *Las Fuerzas del entorno como competencia.*
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. (s. f.). Propuesta de Ley Básica de Protección Ambiental y Promoción del Desarrollo Sostenible". Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental. No.1.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1992). Síntesis de la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente Brasil. Recuperado a partir de:
<http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres02.html>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002. Recuperado a partir de: <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>,
- Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. (2011)
- Puig, A. G. (2013). *Derecho Administrativo para Ciencias Económicas.* Universidad Nacional de Salta. Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales.
- Quevedo Reyes, Y. (2011). *Estrategia de desarrollo para la elevación de la calidad y la economía* (Trabajo de Diploma). Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos.

- Quintero Díaz, C. (2011). Esbozo histórico de la formación ambiental inicial de los docentes en Cuba y de la participación de la enseñanza de la historia en este proceso. *Cuadernos De Educación y Desarrollo revista académica semestral*.
- Solano, J. R. (2014). Los estudios del futuro: evolución y perspectivas. Recuperado a partir de: <http://www.codesyntax.com/prospectiva>
- Vargas Hernández, J. (2013). Desafíos de la administración pública en los estados latinoamericanos. Recuperado a partir de: [http:// www.gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com)
- Vázquez-Barquero, A. (2012). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Pirámide.
- Veiga, J.E. (2013). A insustentável utopia do desenvolvimento. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*,
- Villabella Armengol, C. M. (2010). El modelo estatal municipal cubano. Breves apreciaciones sobre sus instituciones. En *Temas de Derecho Constitucional cubano*. La Habana: Félix Varela.
- Villacorta, Alberto E. (2013). Desarrollo Económico Local: definición, alcances y perspectivas en América Latina. Recuperado a partir de www.desarrollolocal.org/conferencia/alopconferencia.pdf