

Fuerzas impulsoras y restringentes que inciden en la gestión del desarrollo local endógeno del municipio Sumbe, Angola

Helping and Hindering Forces Influencing Endogenous Local Development Management in the Municipality of Sumbe, Angola

João Mauricio da Costa,¹ Ideleichy Lombillo Rivero,² Rosabel Elis Bell Heredia,³ Alexander López Padrón⁴

¹ Instituto Superior Politécnico de Kwanza Sul, República de Angola.
mauricioaimanero@yahoo.es

² Universidad Agraria de La Habana, Cuba.
leichy@unah.edu.cu

³ Universidad de La Habana.
rosa@fec.uh.cu

⁴ Universidad Agraria de La Habana, Cuba.
alejo@unah.edu.cu

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es determinar las fuerzas impulsoras y restringentes que inciden en la gestión del desarrollo local endógeno del municipio Sumbe. Para tal tarea se combinaron dos técnicas de investigación: el grupo focal y el análisis del campo de fuerzas. Los resultados alcanzados destacan la necesidad de la aplicación de experiencias endógenas sustentadas en las dimensiones política, económica y social, que permiten una mejor gestión del desarrollo local del municipio. Ello constituye un punto de partida para la formulación de mecanismos que creen un modelo teórico de gestión que ponga de manifiesto la capacidad endógena para disminuir el impacto de las fuerzas restringentes y maximizar el efecto de las fuerzas impulsoras.

PALABRAS CLAVE: desarrollo local, economía, transformación social, gestión municipal.

ABSTRACT

This paper is aimed at determining helping and hindering forces influencing endogenous local development management in the municipality of Sumbe. For this, two research forms were combined, these forms are focus group and force-field analysis. The results obtained stressed the need for endogenous experiences in political, economic, and social fields to be applied, which contributes to an enhanced development management in the municipality. This is a starting point to establish procedures making the creation of a theoretical management model possible, which highlights endogenous capacity to minimize the impact of hindering forces, and maximize the effect of helping forces.

KEYWORDS: local economic development, social transformation, municipal management.

RECIBIDO: 20/10/2016

ACEPTADO: 10/1/2017

Introducción

Durante los últimos años del siglo xx comenzó a gestarse una tendencia hacia el estudio de lo local, perspectiva que surge como consecuencia de la inviabilidad de las diferentes estrategias y modelos de desarrollo experimentados y como alternativa para lograr una mayor efectividad y sustentabilidad en las transformaciones que se implementaban. Ello impuso el uso de nuevas fórmulas y enfoques para la identificación de los problemas económicos y sociales, así como para la planificación de estrategias, tomando en consideración los límites de los recursos naturales y humanos. Todos estos elementos pudieran contribuir a una eficaz, eficiente y efectiva gestión del desarrollo local endógeno.

A propósito, Capó y López (2014) afirman que la gestión requiere de los procesos de planificación, organización, dirección y control. Ruíz (2004) la define como un «proceso de influencia consciente, estable y sistemática de los órganos de dirección sobre los colectivos humanos, orientando y guiando sus acciones con el fin de alcanzar determinados objetivos» (p. 1) y se basa en fundamentos, leyes, principios, métodos y contextos propios.

En la medida en que se reconoce la gestión como un proceso integrador, sustentado en enfoques estratégicos y sistémicos, el desarrollo local se entiende como un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional e intangible; por consecuencia, no resulta concebir dicho desarrollo en función de un paradigma de gestión reduccionista, mecanicista y lineal. Para los efectos de la presente investigación se asume el progreso local como:

el protagonismo de colectividades y organizaciones que a partir de la visión crítica de sus territorios, y mediante procesos interactivos, promueven el desarrollo continuo de competencias para proporcionar y gerenciar soluciones creativas y sostenibles, dirigidas a la satisfacción de aspiraciones comunes: sociales, económicas, culturales, políticas y ecológicas (Ramos y Ojeda, 2012, p. 13).

En este contexto adquiere especial importancia la sociedad local. Esto se produjo gracias a la descontextualización de los proyectos de desarrollo nacional o regional, centralizados y basados, solamente, en el crecimiento económico y en el avance tecnológico; lo que provoca crecientes desigualdades sociales a nivel mundial. Así, la sociedad civil participativa y constructora de su destino constituye la base para el progreso local. Por otro lado, la globalización remarcó el valor de los orígenes y de pertenecer a un lugar determinado.

En general, las distintas conceptualizaciones sobre el desarrollo local presentan ciertas regularidades. Di Pietro Paolo (2001) establece los siguientes aspectos que conforman este proceso:

- Humano: se centra en el progreso material y espiritual de la persona y la comunidad.
- Territorial: se despliega en un espacio que opera como unidad de intervención. Generalmente coincide con alguna división político-administrativa (municipio o grupo de municipios).

- Multidimensional: abarca las distintas esferas de la vida de una comunidad, municipio o región.
- Integrado: articula las políticas y programas verticales y sectoriales desde una visión territorial.
- Sistémico: supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de diversos intereses sectoriales.
- Sustentable: se prolonga en el tiempo a partir de la movilización de los recursos locales.
- Institucionalizado: establece reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales.
- Participativo: intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias y de base, así como las empresas.
- Planificado: es fruto de una mirada estratégica por parte de una concertación de actores que definen procedimientos, metas y objetivos.
- Identitario: se estructura mediante la identidad colectiva de la comunidad.
- Innovador: en cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo y de participación social.

Desde otra perspectiva, Alburquerque (1996) menciona seis tipos de factores facilitadores del desarrollo local: soporte físico, información y asesoramiento, promoción económica, financiación, recursos humanos y gestión municipal. Este último se considera de gran importancia, ya que hace referencia a la incorporación de modelos innovadores de gerencia social, brinda información socio-económica relevante para un adecuado diagnóstico de situación y posibilidad, entonces, la creación de áreas municipales de apoyo.

En este sentido, el desarrollo local busca el progreso social y sostenible. Constituye, también, una estrategia basada en la mejora continua de los recursos disponibles y particularmente de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, pues con ello contribuye a aumentar la ventaja competitiva del territorio y el bienestar de la población.

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 presentaba las siguientes características (Vázquez, 1988):

- El territorio es un agente de transformación social y no simplemente un soporte físico.
- El desarrollo potencial de una zona depende de sus propios recursos.
- El modelo ofrece una perspectiva, además de territorial (y no funcional), microeconómica (y no macroeconómica) y de producto (no sectorial).
- El modelo resulta relevante la actuación de las administraciones públicas, sobre todo de la local, pero también de la regional y central.
- La necesidad de la participación conjunta de los gestores públicos y los agentes privados a través de una interacción colectiva.

En el contexto africano, en particular en la República de Angola, como consecuencia de las políticas del colonialismo que originaron problemas estructurales expresados en la pobreza, carencia de servicios de salud, de agua potable, de viviendas, limitado acceso a la educación, atraso tecnológico, entre otras, la gestión del desarrollo local endógeno se ha visto restringida por la falta de articulación de las políticas. Esto ha tenido su expresión en los programas educacionales y de desarrollo económico y social, lo que ha generado grandes contradicciones y asimetrías entre las necesidades y las soluciones, aún cuando las diferentes regiones del país de forma general, y en particular la provincia Kwanza Sul, cuentan con potencialidades económicas, humanas y sociales para el progreso. Por tanto, el presente trabajo pretende determinar las fuerzas impulsoras y restringentes que inciden en la gestión del desarrollo local endógeno del municipio Sumbe, con énfasis en el desarrollo humano.

1. Materiales y métodos

Para cumplir la finalidad de esta investigación se aplicaron técnicas cualitativas de conversación-narración, que permiten identificar las corrientes de pensamiento de determinados grupos sobre un fenómeno específico y las que favorecen los cambios (De Urrutia y González, 2003).

Los estudios cualitativos mediante grupos son una forma efectiva de producir información, ya que se basan en las opiniones de los participantes, siempre que se efectúen en el plano de la interacción, la sinergia, la honestidad, la pertinencia en las ideas, la afinidad, la seguridad, la estimulación, entre otras. Para ello hay que crear un ambiente que favorezca el flujo de pensamiento sin interrupciones y con buena dirección.

Dos técnicas de investigación han demostrado su efectividad para los estudios de corte educativo: el grupo focal y el análisis del campo de fuerzas. Estos métodos son útiles en las entrevistas grupales, pues posibilitan obtener información cualitativa de gran importancia para investigar un determinado problema (Isaac, 2014).

El grupo focal es una técnica cualitativa que consiste en una discusión de 90 a 120 minutos con un grupo de entre ocho y doce personas que reúnen ciertas características comunes para su selección y que son guiados por un moderador, quien conduce la sesión a través de una guía. Esta técnica permite conocer cómo piensan los participantes respecto a un asunto o tema determinado (De Urrutia y González, 2003).

En lo referente al análisis del campo de fuerzas, es esta una técnica aplicable a situaciones sociales problemáticas no concebidas en forma estática, sino en continuo movimiento generado por las fuerzas que influyen sobre ellas, como ocurre en el caso de la presente investigación. Este método es utilizado cuando se quieren encontrar los factores que favorecen o atentan contra la solución de un problema, se usa con el objetivo de reforzar el aspecto positivo y eliminar o reducir lo negativo (Isaac, 2014).

Estas dos técnicas fueron aplicadas de manera combinada en este estudio -tal como lo hicieron en sus trabajos Foyo (2012), González (2013), Da Silva (2014)

e Isaac (2014)- para conocer la forma en que el grupo humano utilizado como muestra pensaba sobre el proceso de gestión del desarrollo local endógeno del municipio Sumbe de la provincia Kwanza Sul ello permitió la determinación de las fuerzas que favorecen o entorpecen este fenómeno.

El procedimiento de selección de la muestra fue de tipo no probabilístico, intencional, lo que permitió seleccionar directa y explícitamente los sujetos que se consideraron más accesibles y con posibilidades de ofrecer mayor cantidad de información. Estuvo conformada por cinco directivos de la gobernación municipal de Sumbe y siete actores claves, reconocidos en el ámbito económico, cultural y político y esenciales para el desarrollo local endógeno.

2. Resultados y discusión

El estado actual de la gestión de desarrollo local en Sumbe se caracteriza por el predominio de la falta de articulación de las políticas locales, lo que se manifiesta en los programas educacionales, de desarrollo económico y social. Este panorama genera grandes contradicciones y asimetrías entre las necesidades y las soluciones, y condiciona la conformación de un régimen local débil.

El estado que se desea es aquel que disponga de un modelo teórico para el desarrollo local endógeno del municipio Sumbe, desde la aplicación de experiencias endógenas que tengan en cuenta las dimensiones política, económica y social, y que permita una mejor gestión, según los lineamientos para el desarrollo definidos por el Partido Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) y el gobierno angolano. Para lograr esta transformación se establece como cambio necesario introducir la gestión del desarrollo local mediante un modelo teórico específico que haga frente al modelo de crecimiento concentrado que está vigente.

Se determinaron, entonces, las fuerzas impulsoras y las fuerzas restringentes. Las primeras constituyen las potencialidades para la gestión del desarrollo local en el municipio, mientras que las últimas expresan sus limitaciones. Su aplicación con el grupo de actores sociales participantes en el estudio se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Resultados de la aplicación combinada del grupo focal y el análisis de campos de fuerza

FUERZAS IMPULSORAS	FUERZAS RESTRINGENTES
La voluntad política por parte del consejo municipal: se evidencia una actitud determinante para generar una estrategia de cambio en la orgánica municipal, que tenga como objetivo promover políticas que impliquen un proyecto de comuna.	El centralismo que aún persiste en el país en muchos casos burocratiza la gestión y le impide al municipio tomar las decisiones que estima convenientes respecto a la vida local.
El apoyo de consultoras, del Estado, del partido MPLA y de las ONG ha significado un gran aporte para el municipio, gracias a las diferentes actividades que estas instituciones han desarrollado en los territorios de las comunas.	La ausencia de sinergia con otras instancias territoriales: en muchos casos, los problemas que, en general, la comunidad plantea al municipio, corresponden a la gestión de otros servicios públicos.

Tabla 1. Resultados de la aplicación combinada del grupo focal y el análisis de campos de fuerza (cont.)

FUERZAS IMPULSORAS	FUERZAS RESTRINGENTES
La incorporación de personal nuevo en la organización municipal es un elemento muy importante para generar un cambio, ya que los nuevos funcionarios se han caracterizado en general por su eficiencia, realizan un aporte técnico significativo e incorporan novedosas ideas a la gestión, lo que favorece la definición de políticas y ejecución de planes y proyectos del municipio.	La persistencia de una lógica gerencial de corto plazo y asistencial, lo que demuestra que no existe un cuestionamiento general y una reflexión en torno al rol del municipio en la actualidad, el cual debe estar más abierto al diseño de estrategias de impacto local.
El municipio dispone de un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen las potencialidades de desarrollo endógeno del área.	El déficit en la gestión de la capacidad endógena que tiene el municipio.
La capacidad de organización de los actores locales en función del desarrollo productivo municipal.	La organización de los actores locales y los recursos financieros que se destinan, en menor medida, al fomento productivo. Esta es una realidad nacional de gran relevancia dado que en este nuevo marco se requieren mecanismos desde el municipio para mejorar las condiciones empresariales y atraer inversiones.

Los resultados alcanzados se sometieron a la consideración del grupo para valorar el cambio propuesto desde ambas posiciones: a favor y en contra, así como se contrastaron con las posiciones teóricas de diferentes autores que tratan el tema. Por tanto, se identificaron las siguientes regularidades:

- No obstante la existencia de una voluntad política de la dirección del gobierno municipal de Sumbe para generar una estrategia de cambio que contribuya a la gestión del desarrollo local endógeno, aún persiste a nivel nacional un centralismo que burocratiza dicha gestión e impide al municipio tomar las decisiones que estima convenientes. Este criterio se refleja en lo expresado por Ramos, Báez y Artigas (2015, p. 341) de que la «descentralización es una apuesta estratégica para activar el proceso de desarrollo sobre la base del desarrollo de las capacidades y potencialidades del municipio», mientras Pino y Porras (2012) afirman que sus «objetivos deben corresponderse con mejores niveles de eficiencia, autonomía, adecuación a condiciones locales y calidad en la implementación de políticas públicas» (p. 394).
- El municipio ha recibido el apoyo de consultoras, del Estado, del Partido MPLA y de ONG a través de las diferentes actividades que estas instituciones han efectuado en los territorios de las comunas. Sin embargo, ha persistido la ausencia de sinergia, lo que dificulta la gestión de los servicios públicos en pos del progreso local y afecta el rol del gobierno municipal en el desarrollo de su espacio territorial, el cual «juega un papel determinante y significativo, sustentado en la necesidad de fortalecer las alianzas referente a la gobernabilidad y participación comunitaria que generen un desarrollo sostenible» (Ramos *et al.*, 2014, p. 22).

- La incorporación de un potencial humano calificado en la organización municipal favorece la definición de políticas y ejecución de planes y proyectos del municipio, en contraste con una visión gerencial reduccionista, de corto plazo y asistencial, la cual limita un enfoque tanto multidimensional como multisectorial capaz de integrar la dimensión económico-productiva, socio-cultural, ambiental y político-institucional, y de proveer una mirada integral del territorio (Ramos *et al.*, 2014).
- El municipio dispone de un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen sus capacidades endógenas. Estos recursos no se gestionan adecuadamente, por lo que se restringe el desarrollo local, entendido desde un modelo de abajo hacia arriba: «un proceso endógeno que necesita de alianzas en el espacio de lo local así como de cooperación entre actores, capital social, acuerdos y de una acción pública local de alta intensidad» (Ramos *et al.*, 2014, p. 343). Además, se requiere de una «participación ciudadana activa para la gestión y autogestión de proyectos y la toma de decisiones conjuntas; impulsando el desarrollo mediante la integración de los ciudadanos en la (auto) gestión comunitaria» (Artigas, 2014, p. 9; Goinheix, 2015, p. 142).
- La capacidad de organización de los actores locales, que tienen la tarea de estimular el desarrollo productivo municipal, no se enfoca hacia la explotación de las potencialidades agrícolas del territorio, que constituye una de sus fortalezas fundamentales para la producción de alimentos y, por eso, exige mecanismos que mejoren las condiciones empresariales y atraigan las inversiones. Implica en términos económicos, una vinculación entre la agricultura, la industria y los servicios y, en términos sociales, la integración de los servicios salud, educación e infraestructura, con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población (Ramos *et al.*, 2014).

Estos resultados constituyen punto de partida para la formulación de las acciones a realizar para minimizar el impacto de las fuerzas restringentes y maximizar el efecto de las fuerzas impulsoras, y posibilitan elaborar los fundamentos del modelo teórico de gestión del desarrollo local endógeno del municipio Sumbe.

Conclusiones

Las fuerzas impulsoras y restringentes destacan la necesidad de la aplicación de experiencias endógenas sustentadas en las dimensiones política, económica y social, que permitan una mejor gestión del desarrollo local del municipio y que tengan en cuenta:

- La voluntad política y la descentralización.
- Las alianzas estratégicas entre instituciones territoriales, nacionales e internacionales.

- Una visión integradora sustentada en enfoques sistémicos y estratégicos.
- Una adecuada gestión de los recursos económicos, humanos, institucionales y culturales disponibles.
- La transformación del desarrollo productivo municipal con énfasis en el sector agrícola.

Los resultados obtenidos en la aplicación de las técnicas cualitativas evidenciaron la necesidad de crear mecanismos que pongan de manifiesto la capacidad endógena para gestionar el desarrollo local en el municipio Sumbe.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (1996): *Fomento productivo municipal*, ILPES, Santiago de Chile.
- ARTIGAS, E. (2014): «Programa de capacitación para la participación activa de los actores locales en el desarrollo de Nueva Paz», tesis de maestría en Desarrollo Agrario y Rural Sostenible, Universidad Agraria de La Habana.
- CAPÓ, J. R. y A. LÓPEZ (2014): «Gestión de procesos universitarios», documento de trabajo, Centro de Estudios de la Educación Superior Agropecuaria, Universidad Agraria de La Habana.
- DA SILVA, A. (2014): «Modelo de gestión del conocimiento para el Instituto Superior Politécnico de Kwanza Sul, República de Angola», tesis de doctorado, Universidad Agraria de La Habana.
- DE URRUTIA, L. y G. GONZÁLEZ (2003): *Metodología, métodos y técnicas de la investigación social III*, Editorial Félix Valera, La Habana.
- DI PIETRO PAOLO, L. J. (2001): «Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local», en David Burín y Ana Inés Heras (comp.), *Desarrollo local: una respuesta a escala humana a la globalización*, Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, pp. 19-22.
- FOYO, M. (2012): «Metodología para la gestión del conocimiento en riesgos y seguros en el sector agropecuario», tesis de doctorado, Universidad Agraria de La Habana.
- GOINHEIX, S. (2015): «Intermediarios en una red interorganizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, n.º 12, Santiago de Chile, pp. 135-162.
- GONZÁLEZ, N. (2013): «Modelo para la introducción de la modalidad virtual en la Universidad Central del Este», tesis de doctorado, Universidad Agraria de La Habana.
- ISAAC, M. O. (2014): «Modelo para la autoevaluación institucional del Instituto Superior Politécnico de Kwanza Sul, República de Angola», tesis de doctorado, Universidad Agraria de La Habana.
- PINO, R. y J. I. PORRAS (2012): «La construcción de la gobernanza multinivel en Chile. Una aproximación desde el enfoque de análisis de redes políticas», en G. Delamaza (ed.), *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*, Santiago de Chile, RIL editores, pp. 393-428.
- RAMOS, A. E. et al. (2014): «Indicadores de desarrollo local», documento de trabajo, Universidad Agraria de La Habana.

- RAMOS, A. E. y R. OJEDA (2012): «Bases conceptuales, filosóficas y metodológicas del desarrollo local», documento de trabajo, Universidad Agraria de La Habana.
- RAMOS, A. E.; D. BÁEZ y E. ARTIGAS (2015): «Desarrollo de capacidades para el desarrollo local en cambio de época», *Interações: revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 16, n.º 2, Universidade Católica Dom Bosco, Ciudad de Campo Grande, Brasil, pp. 233-500.
- RUÍZ, J. (2004): *Una aproximación a la definición de los conceptos de dirección, gestión y administración en vínculo con la educación. Dirección y gestión educativa*, Editorial EDUMER, Medellín.
- VÁZQUEZ, A. (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.

• • •