

**El enfoque de cadena de valor aplicado desde los gobiernos locales para una agricultura sostenible.**

**The value chain approach applied from local governments to sustainable agriculture.**

**Autores:** MSc. Maylin Arias-Gilart, Dr. C. Carlos César Torres-Páez

**Organismo:** Facultad de Ciencias Económicas, Universidad. Guantánamo. Cuba

**E-mail:** [maylinag@cug.co.cu](mailto:maylinag@cug.co.cu), [carlosc@upr.edu.cu](mailto:carlosc@upr.edu.cu)

**Resumen.**

Complejidades en cuanto a dinámica actoral traen consigo el desaprovechamiento de potencialidades e insuficientes procesos de articulación, lo que hace necesario utilizar desde los gobiernos locales enfoques modernos de gestión como la cadena de valor. Ante esto la investigación evalúa la gestión pública local con enfoque de cadena de valor, utilizando como universo de aplicación el municipio montañoso Maisí. Esta posibilidad analizó funciones, problemas y políticas públicas gestionadas a nivel local y determinar su índice de desarrollo en el período 2011-2017. Se proponen eslabonamientos productivos para promover la cadena de valor del café como plataforma de soporte actoral, desde la gestión pública del gobierno y a partir de sus barreras y limitaciones, se establecen acciones en función de la articulación interactoral y multinivel como premisa para el logro de ventajas competitivas en función de un desarrollo agrario local sostenible. Se utilizan métodos teóricos, empíricos y estadísticos.

**Palabras clave:** Desarrollo agrario local; gestión pública; cadena de valor, políticas públicas locales.

**Abstract.**

Complexities as for actoral dynamic bring it potentialities without be useful and insufficient articulation processes. That makes necessary to use modern focuses of management like the chain of value, in local governments. This investigation evaluates the local public management with focus of chain of value, using as application universe the mountainous municipality Maisí. This facilitated to analyze functions, problems and public political, negotiated at local level and to determine their development index in the 2011-2017 period. They propose productive links to promote the chain of value of coffee as platform of actors' support, from the government's public management and starting from inadequacies detected in each one of them, actions settle down in function of the inter-actors' articulation and multi-level, like premise for the achievement of competitive advantages for a sustainable local agrarian development. It used in their realization theoretical, empiric and statistical methods.

**Keywords:** Local agrarian development; public management; chain of value, local political public.

## **Introducción.**

La gestión pública es determinante en el desarrollo de localidades, con actores integrados en redes de cooperación e instrumentos de planificación que propicien la puesta en valor de recursos con visión estratégica desde lo local. Ante disímiles complejidades heredadas en la escala municipal, de lógicas centralizadas que no han logrado atenuar disparidades territoriales, se hace necesarios asumir enfoques de gestión que doten a los gobiernos locales de posibilidades reales de transformación de los sistemas locales complejos.

Se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática. Si se realiza de manera participativa contribuye al desarrollo local, favoreciendo la inclusión y la cohesión social.

Tanto en la economía nacional de Cuba como la territorial, el desarrollo local ocupa un lugar prioritario en los procesos de dirección estratégica que llevan adelante los organismos de la administración a cualquier nivel. En municipios de vocación agrícola a decir de, Ortiz y Vera, (2001), se requieren nuevos enfoques, que permitan ampliar las posibilidades de resolver las necesidades siempre crecientes de la población; a su vez es necesario que los sistemas que se utilicen sean sostenibles, desde los puntos de vista: productivo, ecológico, económico y además sean socialmente justos y culturalmente aceptables.

El estudio de las cadenas productivas y de valor locales en la agricultura y el papel del cooperativismo constituyen un sistema complejo dentro de la economía cubana y es precisamente bajo las condiciones sistémicas que requiere ser tratado, Nova, (2009). Este enfoque ha sido tratado por diversos autores tanto nacionales como extranjeros, Díaz y Torres, (2015); Fernández, (2014); Nova, (2007); Torres, (2015). Todos concuerdan que las cadenas productivas y de valor reflejan, la realidad de las relaciones entre actores en un sistema de producción, comercialización y acceso al mercado.

Descansa en la gestión pública local entonces la implementación de políticas públicas territoriales que posibiliten procesos de desarrollo agrario inclusivos y sostenibles con altos niveles de participación ciudadana lo que facilita abordar conflictos y propiciar acuerdos, así como aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones. Sin embargo existen muchas barreras y contradicciones que inciden en que estos procesos alcancen en ocasiones la efectividad esperada, aun cuando existe una fuerte voluntad por la dirección nacional del país y una extensa labor de investigación teórico-práctica alrededor de ellos.

A pesar de los adelantos alcanzados, cuando se analiza esta realidad en los municipios rurales y de vocación agraria, aún se encuentran potencialidades desaprovechadas e insuficientes procesos de articulación interactoral, interterritorial y multinivel ante la complejidad que implican estos procesos. Ante esto el modelo de gestión pública local que se proponga tendrá siempre desventaja, en la medida que simplifica la complejidad de un proceso con múltiples dimensiones, que se complemente desde una perspectiva territorial del desarrollo agrario sostenible en la escala municipal, lo cual dificulta el perfeccionamiento del papel que desempeñan los gobiernos locales y su administración pública.

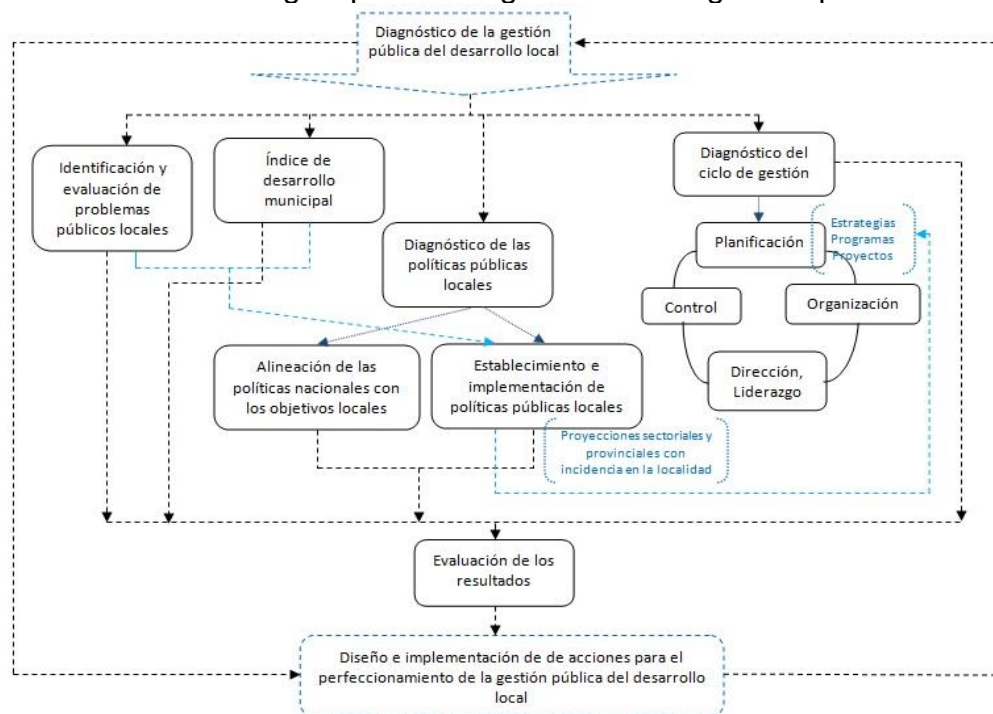
Se establece como objetivo: Evaluar, partiendo de una propuesta metodológica, el proceso de gestión pública local con enfoque de cadena de valor en función del desarrollo agrario local sostenible a escala municipal.

## Desarrollo.

### Método o metodología

En aras de indagar sobre la realidad de estos preceptos en municipios guantanameros de rurales, se realiza una propuesta (figura 1) que recoge elementos metodológicos necesarios de analizar y sirve como hilo conductor en el proceso de indagación y propuestas de soluciones para el perfeccionamiento de la gestión a este nivel, validada en el municipio Maisí.

**Figura 1:** Elementos metodológica para el diagnóstico de la gestión pública local.



Fuente: elaboración propia

Objetivo de la propuesta: Evaluar la gestión pública local con enfoque de cadena de valor como contribución al desarrollo local en municipios agrícolas, como medio para su perfeccionamiento.

Premisa: Gestión coordinada multiactoral al involucrar organismos e instituciones; asociada a la gestión pública del desarrollo local a escala municipal.

Elementos metodológicos contenidos en la propuesta:

1. Identificación y evaluación de problemas públicos locales
2. Análisis del índice de desarrollo municipal
3. Indagación sobre las políticas públicas locales
4. Diagnóstico del ciclo de gestión pública con enfoque de cadena de valor
5. Evaluación de los resultados

6. Diseño e implementación de acciones para el perfeccionamiento de la gestión

Para calcular el índice de desarrollo municipal (IDM) se utilizó la metodología propuesta por Méndez y Lloret, (2001). En un primer momento se determinaron las variables de mayor incidencia en el desarrollo de Maisí (considerando las dimensiones económica, sociocultural, natural, político-institucional), para ello se entrevistaron y encuestaron el 100% de los miembros del Grupo Municipal de Desarrollo Local (GMDL), la Asamblea del Poder Popular Municipal, el CAM y la Universidad a través del Centro Universitario Municipal (CUM). De este trabajo resultan 16 variables (internas y externas) como las más importantes según las valoraciones arrojadas.

Para el cálculo definitivo se tiene en cuenta un índice de privación definiendo luego un indicador promedio de privación y finalmente se halla el IDM y se valora atendiendo a la siguiente escala:

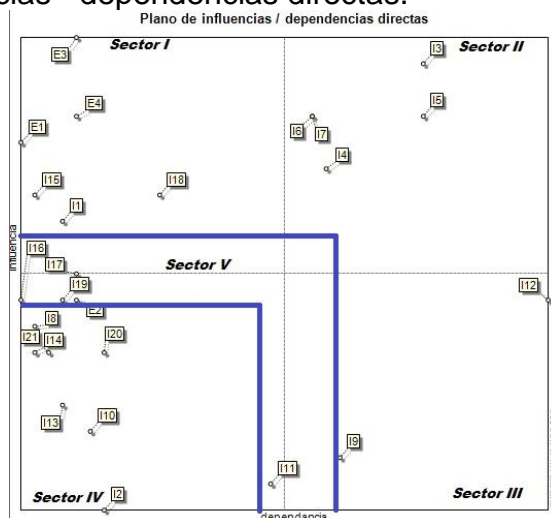
- Nivel alto de Desarrollo Municipal = 0,700 o superior
- Nivel medio de Desarrollo Municipal = 0,58 a 0.669
- Nivel bajo de Desarrollo Municipal = inferior a 0,58

Se utilizan además métodos del nivel teórico tales como: histórico-lógico, análisis y síntesis, inducción y deducción; métodos empíricos: análisis documental, observación y entrevista individual, además de los métodos estadísticos y matemáticos: estadística descriptiva: mediante la utilización del Programa Statistical Package For Social Science (SPSS Versión 21.0), gráficos y tablas, criterio de expertos y MICMAC.

## Resultados

En la determinación del Índice de desarrollo municipal se obtienen 16 variables (internas y externas) como las más importantes las cuales fueron sometidas a un análisis estructural para determinar las más influyentes y dependientes y por ello las esenciales del sistema estudiado. Para ello se confecciona la matriz (MICMAC) dando como resultado el plano que se muestra en la figura 2.

Figura 2: Plano de influencias - dependencias directas.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MICMAC

De dicho análisis se obtiene que en el Sector II, se encuentran las variables a la vez muy influyentes y muy dependientes. Son las variables de enlace inestables por naturaleza. En efecto, cualquier acción sobre estas variables repercutirá sobre las otras y sobre ellas mismas que amplificará o desactivará el impulso inicial. En el sistema estudiado son las siguientes:

- I3: Productividad total del municipio.
- I4: Producción mercantil.
- I5: Salario medio mensual.
- I6: Índice físico de la producción territorial.
- I7: Valor agregado de la producción.

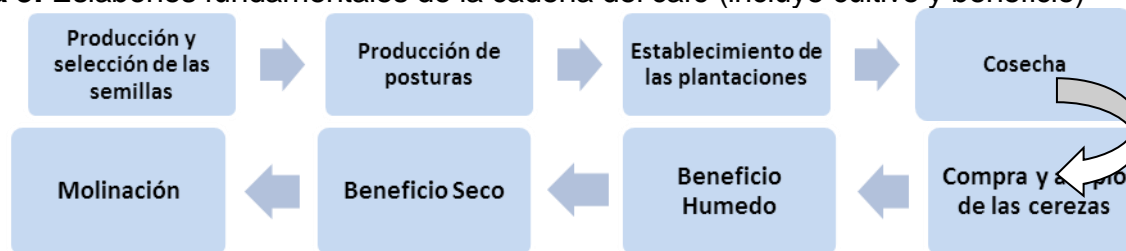
Sobre la identificación y análisis de los problemas públicos, luego de la aplicación de las encuestas se pudo evidenciar que a pesar de que expresan conceptos de políticas territoriales no existe claridad del mismo ya que solo el 38,2% emitieron opiniones que demuestran cierto nivel de conocimiento sobre el tema y no existe un criterio homogéneo al respecto.

Por otra parte como resultado del proceso de entrevista a 7 directivos principales de la Empresa Agroforestal y la aplicación de una encuesta a 27 responsables de las diferentes UBPC, CCS, CPA, pequeños productores privados, se pudo constatar que en la estimulación de la actividad cafetalera del municipio los actores que colaboran en orden de participación son los productores y empresas, el gobierno, la universidad y los centros de investigación.

El 63,9% plantea que aún no se alcanzan los niveles de cooperación e integración deseados, entre los productores de la zona, el gobierno, el Consejo de la Administración Municipal, la Empresa Agroforestal y demás entidades y actores del territorio. De igual manera el 49% valora que el intercambio de experiencias y conocimientos es insuficiente lo que provoca que en ocasiones los rendimientos se vean afectados por mal manejo agrícola. Además se realiza una propuesta de mapeo de la cadena que comprende: el proceso del café desde su producción en finca hasta que llega a su molinación.

En la cadena del café existen hitos que marcan la diferencia entre una etapa y otra, éstos hitos son los estados del grano de café, ver figura 3.

**Figura 3:** Eslabones fundamentales de la cadena del café (incluye cultivo y beneficio)



Fuente: Elaboración propia

Este sale de finca en estado de cerezo, luego es transformado en café pergamino y nuevamente pasa otro proceso para ser transformado en café verde u oro. Cuando es vendido en el mercado interno se agrega el proceso de tostado y molido o transformado en soluble para ser vendido al detalle. Este último caso es poco significativo en la zona pues se realiza fuera de los marcos del

municipio y los actores locales no tienen incidencia a partir de este momento del proceso, por lo que se analiza hasta el estado de café molido.

## **Discusión**

En la determinación del índice (IDM) se delimitan las privaciones que sufre el territorio en cada una de los indicadores seleccionados. Se determina un valor máximo y uno mínimo (máxima privación) para cada una de ellos, basándose en los valores reales analizados por cada uno de los años de todos los municipios de la provincia Guantánamo. Para su valoración se utilizan los valores correspondientes a los años, 2011 al 2017 y se excluye el indicador producción mercantil, a partir del 2015, pues por cambios metodológicos se deja de recoger y exponer su información en el sistema de información estadístico de la ONEI.

En el año 2011 el municipio tuvo un índice de 0,4 lo que representa un nivel bajo de desarrollo, en el 2012 fue de 0,29 lo que se debe a el descenso en el valor agregado de la producción y el índice de producción territorial. Igual comportamiento se mantiene para el año 2013 con un índice de 0,12 dando esto un bajo nivel que se sostiene en el tiempo. En el 2014 es de 0,19 ya que se presenta un ligero aumento en los indicadores físicos de producción y un incremento en el salario medio mensual de los trabajadores, a pesar de esto aún se mantiene en un bajo nivel.

Respecto a los años 2015, 2016 y 2017 los valores se encuentran entre 0,44; 0,19 y 0,12 respectivamente, incididos fundamentalmente por la productividad, el valor agregado bruto y el índice físico de la producción territorial, elementos que colocan en un bajo nivel desde medio hasta bajo, a este municipio, comprando sus privaciones en estas variables específicas con los restantes municipios guantanameros.

Esta situación resulta una señal de alerta para los actores y gestores del territorio que deben desarrollar políticas públicas territoriales capaces de contribuir a lograr alianzas estratégicas en las instituciones territoriales para fortalecer la base productiva del mismo y generar proyectos de iniciativa municipal que contribuyan a ello, para rescatar la situación y obtener mayores niveles de desarrollo y sostenerlos en el tiempo.

Además pone en evidencia la necesidad que tiene el territorio de priorizar la gestión pública del desarrollo local sostenible en función de aprovechar mejor sus recursos endógenos y las potencialidades con los que cuenta, en aras de contribuir a elevar el nivel de vida de sus pobladores, disminuir los flujos migratorios y aumentar el bienestar percibido por la sociedad local.

Sobre la identificación y análisis de los problemas públicos, entiéndase que es aquella demanda, necesidad u oportunidad de intervención pública, la cual una vez identificado debe dársele un seguimiento por medio de una acción pública, se pudo comprobar que este proceso se realiza de forma empírica, y que algunos problemas se repiten continuamente de una asamblea a otra lo que se evidencia en la revisión de las actas de las rendiciones de cuenta. Lo más significativo es que a pesar que de cierta manera se le da tratamiento, una vez que han sido identificados no son sometidos a una adecuada filtración y clasificación y no se consideran puntos de partida necesarios para los procesos de realización de políticas públicas lo que ralentiza el proceso.

El 94% plantea que no tiene conocimiento sobre la existencia de políticas territoriales en función del desarrollo local Maisí pues no existe una cultura de trabajo en este sentido y no se establecen como sus funciones. Sin embargo realizan una valoración sobre lo que consideran son fortalezas y debilidades de la gestión de políticas en la escala municipal. Luego de procesadas en el SPSS 21 se identifican como las más importantes:

Fortalezas de elaborar e implementar políticas territoriales:

1. Mejoramiento de la productividad y competitividad.
2. Promover la diferenciación de políticas, en función de las necesidades y potencialidades de cada territorio.
3. Movilizar recursos, conocimientos, compromisos y alianzas para el ordenamiento y la competitividad territorial.
4. Fortalecer la institucionalidad pública local, al requerir la construcción de capacidades para planificar, programar, desarrollar alianzas, coordinar etc.
5. Promover la conservación de los recursos naturales, culturales e históricos existente en la localidad.
6. Incentivar el beneficio para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de la localidad.

Como limitaciones para la elaboración de las políticas territoriales identifican:

1. Reducida autonomía para la acción local.
2. Insuficiente coordinación entre los agentes locales.
3. Inexistencia de un marco legal adecuado.
4. Conflicto entre la necesidad de resultados inmediatos y la apuesta por los resultados a mediano y largo plazo.

Los principales problemas identificados que inciden negativamente en la gestión del desarrollo local del municipio fueron los siguientes:

1. Insuficiente vinculación de problemas públicos y las políticas territoriales a los procesos de planificación territoriales.
2. Poca autonomía del gobierno y de las empresas en la toma de decisiones.
3. Limitada cartera de proyectos para generar cambios en las base productivas del municipio.
4. Poco aprovechamiento del capital humano existente en el territorio.
5. Poca captación de financiamiento.
6. Falta de perspectiva de poder solucionar los problemas por la vía del desarrollo local y de obtener financiamiento.
7. Insuficientes condiciones técnicas en equipamiento (transporte, medios informáticos u otros) para potenciar la actividad del desarrollo local.

Además listan como causales asociadas a estos problemas las que se relacionan a continuación:

De planificación:

1. Insuficiente sistema de planificación y control del proceso.
2. Se consume gran parte del tiempo de los directivos en la atención a trámites públicos y servicios de la población.
3. Inexistencia de iniciativas para la formación de la identidad local.
4. Deficiente explotación de los recursos endógenos.

De organización:

1. Escasa relación entre las empresas del territorio.
2. Insuficiente conocimiento de las normas y procedimientos para a la ejecución de proyectos y la gestión pública del desarrollo local.

De liderazgo:

1. Insuficiente integración de los actores y gestores locales.
2. Insuficiente capacidad de gestión y búsqueda de soluciones a los problemas públicos y relacionados con el desarrollo local.
3. Deficiente interés de los organismos que tienen proyectos de IMDL en elección.
4. Inadecuada utilización de las técnicas de dirección.

De control:

1. Falta de seguimiento a los proyectos de IMDL que están en elección.

Relacionadas con la infraestructura:

1. Insuficiente conectividad de datos y medios informáticos vinculados directamente a la gestión del desarrollo agrario local sostenible.
2. Insuficiencia en los medios informáticos de las entidades del territorio y los que existen están en mal estado.
3. Insuficiencia de materiales por problemas con el transporte del municipio.
4. Tecnología obsoleta.
5. Municipio de difícil acceso y con insuficiente parque automotor.

De las dificultades reconocidas en el diagnóstico de la cadena del café hasta donde se pudo obtener información, se proponen algunas premisas para el perfeccionamiento de la cadena de valor alrededor del proceso de cultivo y beneficio.

1. Garantizar un suministro estable para la actividad cafetalera por la Empresa de Suministros Agropecuarios, además de estimular el surgimiento de suministradores que se localicen en el propio municipio a partir de las nuevas formas de gestión que posibiliten a los productores tener un mayor poder de decisión sobre la compra de sus materias primas.
2. El municipio debe garantizar la producción de envases artesanales para la recogida y acopio del café.
3. Se debe establecer un sistema de ciencia y tecnología alrededor de la cadena de valor del café, que permita la constante innovación e intercambio de conocimientos logrando mejoras sostenidas y mejores rendimientos.

Como complemento se proponen un grupo de líneas de acción directrices que podrían contribuir a perfeccionar el proceso de gestión pública local con enfoque de cadena de valor, entre las que se encuentran:

De planificación:

1. Analizar en el Grupo Municipal de Desarrollo Local y proponer mediante el Consejo de la Administración Provincial, al Ministerio de Economía y Planificación la utilización de un por ciento de los ingresos del municipio para el fortalecimiento de la base productiva de la actividad cafetalera y la infraestructura del municipio.



2. Promover la realización de proyectos de iniciativa local en función de mejorar la tecnología y el rendimiento en el beneficio del café húmedo y obtener financiamiento externo o interno.
4. Elaborar una cartera de proyectos que permitan generar cambios en las bases productivas del municipio.
5. Diseñar acciones de encadenamiento productivo que generen mejores resultados para el desarrollo agrario local sostenible.
6. Impulsar el incorporamiento productivo (no se aprovechan todos los productos del municipio).
7. Perfeccionar las estrategias de desarrollo de las entidades productivas y de servicios en función de su articulación con la estrategia de desarrollo del municipio.
8. Realizar intercambios de conocimientos con las experiencias positivas de otros territorios para poner en práctica lo aprendido.
9. Darle prioridad a los proyectos que se puedan financiar y desarrollar con recursos propios de municipio.

**De organización:**

1. Incluir en la agenda de los Consejos de Dirección del CAM un punto que permita rendir cuenta a todos los actores de lo realizado según lo que se planifique en la estrategia de desarrollo municipal.
2. Crear un espacio fijo para la concertación de las empresas y actores del territorio en función del desarrollo agrario sostenible.
3. Diseñar un plan de capacitación en temáticas tales como: gestión de políticas públicas, gestión del desarrollo local en Cuba, cadenas productivas y de valor, gestión de proyectos, técnicas de dirección, gestión de ciudades e identidad local, gestión de ventajas competitivas locales.

**De liderazgo:**

1. Crear un equipo técnico asesor para el seguimiento e impulso de las IMDL en elección y ejecución.
2. Practicar el trabajo en grupo y el liderazgo como filosofía de trabajo permanente.

**De control:**

1. Evaluar desde el nivel municipal con sistematicidad, la gestión del desarrollo local desde la administración pública maisiense.
2. Controlar en los Consejos de Dirección del CAM la rendición de cuentas de los actores (según se planifique) sobre el cumplimiento de la estrategia de desarrollo municipal.
3. Desarrollar estudios de evaluación de impactos de las acciones desarrolladas en materia de desarrollo local.

**Relacionadas con la infraestructura:**

1. Potenciar la utilización de los medios existentes y la utilización de internet para realizar con mayor calidad el proceso.
2. Aprovechar los marcos de las IMDL para mejorar la disponibilidad de medios en las áreas que tengan proyectos aprobados.
3. Desarrollar proyectos de iniciativa local en las áreas productivas fundamentales del municipio en aras de mejorar la tecnología existente.

## **Conclusiones.**

Es a través de la gestión pública territorial y con los gobiernos municipales como principales promotores se deben establecer las sinergias necesarias para la definición de las estrategias de desarrollo local, propiciando la articulación entre actores locales, la integración entre intereses nacionales, sectoriales y territoriales y la puesta en valor de los recursos endógenos y exógenos estableciendo las condiciones de bienestar y calidad de vida de la población.

Se definen las variables que más inciden en el desarrollo municipal y se calcula el índice de desarrollo municipal desde el 2011 hasta el 2017, el cual posee un nivel desde medio hasta bajo en el periodo analizado, elemento igualmente necesario a tener en cuenta en los procesos de planeamiento territorial establecidos.

Se propone y aplica una propuesta metodológica que permitió diagnosticar y proponer un conjunto de acciones a partir de la identificación del estado actual de los procesos de identificación y selección de problemas públicos, las políticas públicas territoriales y la gestión pública del desarrollo agrario local desde el enfoque de cadena de valor para lo cual se proponen un grupo de acciones- a implementar según corresponda- en aras de contribuir al funcionamiento de la cadena de valor del café.

## **Bibliografía.**

- Díaz, I., & Torres, R. (2015). *Los encadenamientos productivos: un análisis para Cuba*. Camagüey, Cuba: Universidad de Camagüey, Facultad de Ciencias Económicas.
- Fernández, O. (2014). *El modelo de funcionamiento económico en Cuba y sus transformaciones. Seis ejes articuladores para su análisis*. La Habana, Cuba: Universidad de La Habana, Departamento de Planificación Económica.
- Mitnik, F. (2011). *Desarrollo de cadenas productivas, clústers y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo: Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba.
- Méndez, E., y Lloret, M.C. (2001). Procedimiento para medir el desarrollo económico local en Cuba. *Comercio exterior de México*, 8, 718–723.
- Nova, A. (2007). La cadena agro-comercializadora en el Sector Agropecuario. *Economía y Desarrollo*, 1, 80-91.
- Nova González, A. (2009, abril): Línea de desarrollo y resultados de la agricultura cubana en los últimos 50 años. *Revista Enfoque*, 50, 100-103.
- Torres, C.C. (2015). *Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Hermanos Saiz, Pinar del Río, Cuba, 25-157.

**Fecha de recibido: 10 abr. 2019**  
**Fecha de aprobado: 12 jun. 2019**