
Desarrollo territorial y local en Cuba

• • • • • • • • • • ELIER MÉNDEZ DELGADO*

ASPECTOS CONCEPTUALES

La cuestión territorial no escapa a los grandes cambios científico-técnicos en marcha y habrá que repensar los conceptos de territorio y región. Las nociones de distancia, fricción del espacio y contigüidad, por ejemplo, entraron en una fase de obsolescencia debido a los adelantos de la robótica, la miniaturización y la satelización. La consecuencia inmediata ha sido el abaratamiento de los costos del transporte y las comunicaciones. La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional –*versus* factores tradicionales- acuña términos como telecarreteras y telepuertos. De hecho, un bit de información puede producir en una región una operación económica más cuantiosa que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales.¹ Por tal razón, además de las regiones homogéneas, polarizada y plan² que distingue Boudeville, Boisier considera las *pivotales, asociativas y virtuales*.³ Se denomina regiones pivotales a los territorios organizados y complejos con cultura e identidad, los cuales es posible identificar con la división político-administrativa; pueden ser provincias, como la de Concepción, en Chile, o departamentos como los de Antioquia y del Valle del Cauca, en Colombia. Las regiones asociativas

1. Sergio Boisier, *Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina*, Dirección de Políticas y Planificación Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile, 1994, p. 9.

2. Véase *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, compilación del ILPES y la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, México, 1976, p. 5.

3. Sergio Boisier, *op. cit.*, p. 10.

*Profesor de la Universidad Central de Las Villas, Santa Clara, Cuba.

son las que pueden ampliarse mediante la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes, como se prevé en las constituciones de Colombia y Perú, y se diferencian de las actuales por su carácter voluntario y democrático. Las regiones virtuales surgen de acuerdos de tipo contractual, formales o no, entre dos o más regiones pivotales o asociativas para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazos.

En el nuevo marco regional en América Latina las políticas de desarrollo económico local aparecen como respuesta a los principales retos e imperativos del ajuste estructural de las economías de la región, pues se dirigen principalmente a garantizar el advenimiento de las innovaciones tecnológicas y de las organizaciones en la base misma del tejido productivo empresarial de los territorios.⁴

Desarrollo territorial

Algunos economistas han identificado el concepto de crecimiento con el de desarrollo. Este criterio ha predominado durante algún tiempo, pero se trata de un error conceptual y, aun cuando pueden presentarse diversas interpretaciones y definiciones de desarrollo, éste constituye un proceso de naturaleza multidimensional y dinámico referente a cambios cuya dirección y velocidad constituyen puntos de controversia en los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial. Por tanto, se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción; el avance técnico; la distribución de las oport-

4. Francisco Albuquerque, *Desarrollo económico local y distribución del progreso. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Dirección de Políticas y Proyectos, ILPES, Santiago, Chile, 1996.

tunidades individuales y colectivas; el cuidado de los recursos y el ambiente en general, y la organización territorial de la sociedad.⁵ El concepto de desarrollo también “se asocia con la calidad de vida del promedio de los integrantes de esa sociedad”.⁶ Al respecto destaca la novedosa formulación académica del método de cálculo y el análisis aplicados en los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El índice resultante ha sido útil, aunque al paso de los años ha sido objeto de cambios y mejoras pues el desarrollo tiene múltiples aspectos y cualquier índice, por perfecto que sea, siempre resultará insuficiente para medirlo.

Las concepciones en torno al desarrollo, explica Baró Herrera, “han sufrido importantes modificaciones en el período posterior a la segunda guerra mundial, pero especialmente en el último cuarto siglo. La distinción entre el desarrollo y el crecimiento, primero; la comprensión de que el desarrollo constituye un complejo proceso con aristas económicas, sociales, políticas, técnicas, ambientales e institucionales, entre otras, después; más recientemente surgió la precisión de que el desarrollo es un proceso en el cual el ser humano no es sólo uno de sus medios sino sobre todo fin, y finalmente se tendría la incorporación del aspecto ambiental. Puede decirse que no existen referencias actuales al desarrollo que no lo designen como desarrollo sostenible.”⁷

El origen de este último concepto se remonta al debate internacional que se inició en 1972 en Estocolmo y se consolidó 20 años más tarde en Río de Janeiro. Pese a la variedad de interpretaciones existentes en la literatura y el discurso político, en realidad la gran mayoría de las concepciones respecto al desarrollo sustentable representan variaciones sobre la definición propuesta en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la entonces primera ministra de Noruega, Gro Brundtland. El desarrollo sustentable es el que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Si bien se aprecian diferentes enfoques, “el desarrollo económico de un país hay que definirlo como un proceso que lo conduce desde su posición económica subalterna, hacia esa posición desarrollada. De ahí que se suscriban sin reservas las palabras de Prebisch, según las cuales el desarrollo ‘no es un mero aumentar de lo que hoy existe sino un proceso de intensos cambios estructurales’ y que ‘la industrialización es la clave del crecimiento del nivel de vida latinoamericana’.”⁸

5. Sergio Boisier, “El difícil arte de hacer región”, en *Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos)*, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Lima, 1992, p. 15.

6. Carlos Murillo Rodríguez, “Desarrollo sostenible: el gran reto para el próximo milenio”, *Economía y Sociedad*, Heredia, Costa Rica, enero-abril de 1997, p. 4.

7. Silvio Baró Herrera, “El desarrollo sostenible: desafío para la humanidad”, *Economía y Desarrollo*, vol. 119, núm. 1, La Habana, marzo de 1996, p. 128.

8. Carlos Rafael Rodríguez, “Las bases del desarrollo económico en Cuba”, *Economía y Desarrollo*, núm. 56, marzo-abril de 1980, p. 16.

No es correcto identificar el desarrollo con el crecimiento económico; éste es una condición necesaria, pero no suficiente para que se pueda materializar aquél. El desarrollo, a fin de cuentas, “es un proceso que genera bienestar social. Un proceso que involucra ampliación de capacidades y oportunidades productivas, socioculturales y políticas de la sociedad misma”.⁹

Como expresión amplia que considera el desarrollo de micro-localidades, como comunas, y de mesolocalidades, como provincias o regiones, el desarrollo territorial “se refiere ahora a procesos de cambios socioeconómicos de tipo estructural, delimitados geográficamente e insertos en un marco configurado por sistemas económicos de mercado, amplia apertura externa y descentralización de los sistemas decisionales”.¹⁰

Según un estudio de Boisier y análisis realizados en 1994 en el Laboratorio Integrado de Diseño de Estrategias Regionales, con sede en la capital chilena, el desarrollo territorial es un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente del territorio, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en ella.¹¹ Además de vincularse estrechamente a un proceso de crecimiento económico, el desarrollo territorial requiere las siguientes condiciones:

1) Una autonomía creciente para emprender un estilo propio de desarrollo y aplicar políticas autóctonas; para ello es necesaria una verdadera descentralización, que cuente con la participación política de la población y excluya en definitiva cualquier forma de autoritarismo.

2) La capacidad de apropiarse del plusproducto para reinvertir en el proceso, lo cual permite superar gradualmente las estructuras de producción obsoletas y diversificar la base económica; ello posibilita un desarrollo sustentable a largo plazo, con cimientos más sólidos.

3) Una actitud permanente de concientización respecto a la protección ambiental y el uso racional de los recursos naturales, al tiempo que se propicia el mejoramiento del bienestar de la población.

4) La identificación plena de la población con su territorio, que da sentido de identidad al desarrollo territorial y se vincula con la historia, la psicología, la lengua, la tradición y el arraigo sociocultural de los habitantes; por ello debe predominar un verdadero sentimiento de pertenencia que desarrolle la cohesión y motive a cada individuo.

5) La unidad de lo cotidiano como condición indispensable para ejercer las diversas actividades del individuo en la sociedad; la cotidianidad nutre la comunicación y el diálogo, los cuales permiten adentrarse en los problemas territoriales visibles en la

9. Grupo Propuesta Ciudadana, *Participación ciudadana y gestión local*, UNICEF, Lima, 1995, p. 39.

10. Sergio Boisier, Luis Lira, Bolívar Quiroga, Gladys Zurita y Claudio Rojas, “Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional”, Documento 95/14, Serie Investigación, Dirección de Políticas y Planificación Regional, ILPES, Santiago, Chile, 1995, p. 1.

11. Sergio Boisier, “Modernidad y territorio”, *Cuadernos del ILPES*, Santiago, Chile, 1996, p. 33.

escuela, la fábrica, el barrio, la interacción del delegado con sus electores, etcétera.

6) El reparto con equidad del ingreso entre la población y la participación constante de ésta en la toma de decisiones.

7) El protagonismo entendido como el liderazgo de los gestores del desarrollo territorial.

8) La coordinación entre los agentes del desarrollo.

El desarrollo territorial se suele confundir con la descentralización. Algunos analistas identifican a esta última con el traslado de ciertas instituciones gubernamentales, lo cual constituye un error de sinonimia.¹² Cada término encierra un contenido propio y, si no hay claridad, se puede suscitar una gran confusión y, por tanto, una mala interpretación. Al traslado de instituciones gubernamentales, por ejemplo, se le conoce como *deslocalización*. Transformada en proyecto político, la descentralización "se extiende, pero esta difusión está al mismo tiempo entrabada por la confusión que acompaña a muchos planteamientos".¹³

En los últimos años el tema de la descentralización ha sido objeto de grandes debates en los que "han participado activamente economistas, filósofos, sociólogos, juristas y diferentes actores sociales: líderes nacionales y locales; representantes de movimientos étnicos, y dirigentes religiosos, entre otros. Tal gama de representatividad de intereses profesionales, sociales, económicos y políticos pone de manifiesto la extraordinaria importancia y amplitud de este fenómeno".¹⁴

Descentralización vertical

La descentralización puede ocurrir en cuatro niveles diferentes, que también pueden considerarse como formas de descentralización vertical: la *desconcentración*, la *delegación*, la *devolución* y la *privatización*.

Aunque la desconcentración no implica crear otro órgano de gobierno subordinado, sí exige la concesión de atribuciones precisas y permanentes a la entidad respectiva. Se puede entender como el traslado de competencias de los niveles superiores de administración a los inferiores; cuando hay dispersión del poder, sin embargo, son pocas las decisiones que pueden adoptarse sin recurrir al centro.

La delegación encierra el traspaso de cierta autoridad y de algunas facultades de toma de decisiones a los funcionarios locales, aunque la administración central mantiene el derecho de derogar las decisiones locales y puede recuperar esas facultades en cualquier momento.

Con la devolución se conceden facultades decisorias a las administraciones locales y se permite que éstas tengan plena

12. Sergio Boisier, *Territorio, Estado y sociedad. Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1990, p. 75.

13. *Ibid.*, p. 64.

14. *La descentralización financiera: experiencia cubana. Proyecto regional de descentralización fiscal*, CEPAL/GTZ e Instituto de Investigaciones Financieras, La Habana, 1994, p. 1.

responsabilidad, sin necesidad de remitirse al gobierno central; ello implica facultades financieras, así como la de ejecutar proyectos y programas de desarrollo local.

La privatización implica la descentralización de las funciones públicas en beneficio de alguna entidad individual, colectiva o privada; esta forma, junto con la anterior, constituyen niveles más fuertes de descentralización.

Formas de descentralización

La descentralización, en suma, "se puede considerar como un proceso social de transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones intermedias y locales"¹⁵ y puede adoptar diversas formas:

- *Descentralización horizontal*. Es la que dispersa el poder entre instituciones del mismo nivel, como por ejemplo las decisiones sobre el gasto de un ministerio que puede distribuirse entre varios.

- *Descentralización vertical*. A diferencia de la anterior, permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen hacia niveles de administración inferiores (locales o territoriales) y puede adquirir las formas ya referidas de desconcentración, delegación, devolución y privatización.

- *Descentralización administrativa*. Supone el traslado de competencias de la administración central del estado a nuevas personas jurídicas de derecho público, dotadas de un patrimonio propio. Aunque el poder central tiene un control muy limitado sobre las actividades de las entidades documentadas, éstas se encuentran sujetas a las órdenes de aquél y no gozan de personalidad jurídica propia. El objetivo de este tipo de descentralización es lograr una gestión administrativa más ágil y efectiva.

- *Descentralización política*. En ella los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno se trasladan a un órgano con una base territorial determinada (región, territorio, localidad, comuna, etcétera), una cierta autonomía para crear su propio derecho y un origen democrático dimanado de un proceso electoral. Para algunos especialistas lo más importante de la descentralización política es que supone un centro decisorio con capacidad para crear derecho, normas de igual jerarquía que la ley común; por el contrario, la descentralización administrativa acota la facultad de la entidad descentralizada de ejecutar la ley nacional o dictar excepcionalmente normas jurídicas bajo la jerarquía de la ley común.

- *Descentralización funcional*. Consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente de competencias específicas o delimitadas sólo a un sector de actividad; es decir, el Estado asigna una función técnica o de servicios a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propios. Un ejemplo puede ser una empresa pública.

- *Descentralización territorial*. Entraña el traspaso de poder decisorio a órganos cuyo ámbito de actividad o jurisdicción lo constituye un territorio o una localidad.

15. *Ibid.*, p. 3.

- *Descentralización mixta*. Las dos formas anteriores se pueden combinar y dar paso a una descentralización política con una base territorial, como es el caso de los gobiernos territoriales, o bien a una funcional y territorial, como sucede con una empresa estatal en una provincia.

- *Descentralización fiscal*. Según Wiener, esta forma nace de “la búsqueda de eficiencia en la prestación y el financiamiento de bienes públicos locales y nacionales; significa alcanzar un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de los gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado”.¹⁶ En opinión de otro autor, “las bondades de la descentralización fiscal no podrán aprovecharse plenamente si no se instrumentan de manera sistemática y permanente agresivos programas de fortalecimiento a nivel local”.¹⁷

Si bien la descentralización permite un acercamiento rápido y oportuno a la toma de decisiones, al tiempo que descongestiona un grupo de funciones en el nivel central, también da pie a un desarrollo territorial desproporcionado, imposibilita el verdadero papel del Estado en la sociedad y sienta las bases para la conformación de élites locales con intereses particulares, que pueden atentar contra el bienestar de la sociedad.

El tema de la descentralización sigue siendo muy polémico y de gran complejidad, por lo que en un modelo de desarrollo puede ser permisible en algunos aspectos e inadmisibles en otros. Es menester tomar en cuenta y analizar las condiciones concretas de cada país, sin olvidar su identidad, su historia y sus costumbres.

Objetivos del desarrollo territorial

A manera de síntesis, se puede considerar que los objetivos principales del desarrollo territorial son:

- Satisfacer las necesidades básicas de la población en materia de servicios e infraestructura.
- Mejorar la distribución de los frutos del desarrollo y la participación económica, social y política.
- Aumentar la calidad de vida mediante el mejoramiento general de los asentamientos humanos, urbanos y rurales.
- Impulsar el crecimiento económico por medio del aumento sostenido de la producción territorial de bienes y servicios, así como del mantenimiento y la ampliación de la capacidad productiva regional.
- Proteger el entorno natural y la obra humana.
- Consolidar la autonomía territorial, entendida como la creciente autodeterminación política de los territorios, la identificación de los habitantes de ellos y la apropiación de su plusproducto económico

16. Eduardo Wiesner, “Descentralización fiscal en Colombia: ventajitas y trampas”, *La Era Urbana*, núm. 3, septiembre de 1995, p. 9.

17. Gabriel Aghon, “Principales desafíos del financiamiento municipal”, *La Era Urbana*, núm. 3, suplemento regional para América Latina y el Caribe, septiembre de 1995, p. 2.

ETAPAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL PLANIFICADO EN CUBA

El desarrollo territorial en Cuba parte de las grandes deformaciones y desigualdades socioeconómicas previas al triunfo de la revolución en enero de 1959 y, por tanto, de la necesidad impostergable de encaminar esfuerzos hacia el ordenamiento de los territorios en aras del desarrollo demandado por el proceso revolucionario en auge.

Los orígenes y rasgos del diseño territorial y local en la isla se remontan al pasado colonial y se extienden al período republicano previo al triunfo revolucionario. Con la Constitución de 1901 se dan los primeros pasos relacionados con las estructuras y poderes locales. Más tarde, en la Constitución de 1940, entonces una de las más avanzadas del continente, se asentó la necesidad de fortalecer la actividad de las localidades o municipios. Hacia mediados de siglo Cuba contaba con “126 municipios distribuidos irregularmente en las seis provincias existentes, por ejemplo, 26 en La Habana contra sólo nueve en Camagüey”.¹⁸

Primera etapa: 1959-1975

En 1959 las deformaciones de la economía cubana agravaban las desproporciones territoriales. Las relaciones de producción imperantes dificultaban el desarrollo de las fuerzas productivas. Además de las hondas diferencias socioeconómicas entre las regiones de la isla, en especial entre la occidental (sin contar a Pinar del Río) y la oriental (con un mayor atraso general), las características del territorio y el sistema de asentamientos humanos correspondiente expresaban la forma en que se desarrollaron las fuerzas productivas en el capitalismo dependiente.

Durante los primeros años de la revolución la economía cubana navegó sin rumbo preciso por la carencia de controles económicos de la sociedad en un período determinado. En palabras de Fidel Castro, cuando los problemas concretos de los revolucionarios “se reducían a derrocar la tiranía, tomar el poder y erradicar el injusto sistema social existente en el país, las tareas ulteriores en el campo de la economía nos parecían más sencillas. En realidad éramos considerablemente ignorantes en este terreno”.¹⁹

Tal etapa se caracteriza por el reordenamiento de las fuerzas productivas y el inicio de nuevas relaciones de producción, con el predominio de la propiedad estatal de los medios de producción. Así comenzó la transformación de la economía para atenuar en lo fundamental las grandes desproporciones entre las provincias. Los principales problemas implicaban tres aspectos: la organización territorial de la actividad política y administrativa del partido y el Estado revolucionarios; la estructuración territorial de las unidades de producción agropecuaria estatal,

18. Levi Marrero, *Geografía de Cuba*, Tipográficas Alfa, La Habana, 1951.

19. Fidel Castro Ruz, *Informe al I Congreso Central del Partido Comunista de Cuba*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1975, p. 90.

y la racionalización y el fortalecimiento de las relaciones agroindustriales en el sector azucarero.

La situación crítica de la isla forzó la consolidación de un fuerte aparato estatal que concentró las facultades legislativas, ejecutivas y administrativas.

Pese a la ausencia de instituciones gubernamentales consolidadas, en ese tiempo se dieron pasos firmes hacia la reestructuración profunda de la economía. Ejemplos de ellos fueron las leyes de reforma agraria de mayo de 1959, cuya ejecución dio origen al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y de octubre de 1963, que expropió las propiedades rurales mayores de cinco caballerías.

El INRA creó las zonas de desarrollo agrario (ZDA), primeros órganos oficiales locales que, además de apoyar la reforma agraria, contribuyeron a formar cooperativas y desarrollar la producción agropecuaria en general. Las ZDA no podían actuar como órgano de gobierno, aunque llenaron el vacío de poder político, por lo que se tornó necesario sustituir al consejo provincial y de gobierno municipal existente durante el capitalismo.

Las direcciones provinciales de planificación física se pusieron en marcha en los primeros años sesenta. En marzo de 1960 se creó la Junta Central de Planificación (Juceplan) y, al año siguiente, se instituyó la Junta de Coordinación e Inspección (Jucei), con la tarea básica de coordinar los trabajos de los organismos administrativos, políticos y sociales. En las Jucei aparecieron los primeros brotes de descentralización, aunque de manera todavía insuficiente por la gran cantidad de actividades centralizadas a su nivel. En 1966 las Jucei fueron remplazadas por el denominado *poder local*, un proyecto de descentralización administrativa más ambicioso; sin embargo, éste tuvo corta vida como entidad municipal mediada por elecciones, al tener en contra la división político-administrativa, la escasez de recursos para atender necesidades de los vecinos y la falta de instituciones representantes de sus intereses.

En esa etapa surgieron varios elementos que dieron un carácter propio a la actividad territorial, como la creación de granjas estatales, la ampliación de la red vial, la construcción de pueblos, la orientación de las inversiones industriales, y el equipamiento escolar. La planificación física desempeñó un papel importante en dos sentidos: contribuyó a transformar el entorno para la nueva vida social, proporcionando un poderoso instrumento de acción política e ideológica para la transmisión de los nuevos valores, y estableció en escala regional, por lo menos en términos funcionales, la coordinación y la convergencia de planes y programas sectoriales para el desarrollo territorial.

Las dificultades y limitaciones para la planificación física provinieron principalmente del alto grado de incertidumbre en la formalización de los planes a causa del carácter todavía abierto de la economía y los efectos del bloqueo estadounidense. Ello impidió establecer programas socioeconómicos de mediano y largo plazos, por lo que los planes de inversiones se circunscribieron a los sectores, con un marcado sesgo coyuntural. A dichos factores se sumó la aguda escasez de personal técnico calificado. Hacia mediados de los sesenta, así, "los dos sistemas de dirección planificada de las empresas estatales [...] presen-

taron un conjunto de deficiencias en su funcionamiento [por el uso limitado] de los mecanismos económicos de dirección y control, incluido el [...] de las relaciones monetario-mercantiles. En este mismo sentido, la planificación como método fundamental de dirección de la economía nacional presentó debilidades. [También por la pobre aplicación de dichos] mecanismos, que no pudieron actuar como poderosos resortes de influencia, como métodos directos de control de la conducción de la economía de las empresas, estimulándolas, mediante el interés material por los resultados de su gestión, a un uso más eficiente de los recursos a su disposición, asegurando así el cumplimiento eficiente de los planes establecidos."²⁰

A finales de 1961 el gobierno revolucionario asumió la tarea de la planificación de la economía y el trabajo en todos los niveles. Como parte de las acciones correspondientes, se reestructuró la Juceplan y se le encomendó la elaboración del primer plan cuatrienal de fomento económico para el período 1962-1965.

Merced a la reforma agraria, se establecieron las *granjas del pueblo*, lo que impulsó la concentración y la especialización de la actividad productiva. Con la reorganización de la agricultura esas granjas se integraron con las cañeras y ello dio origen a la *agrupación estatal*, esqueleto económico de la reestructuración político-administrativa de Cuba.

El Instituto de Planificación Física (IPF) fue el principal responsable de la planificación territorial con base en los planes sectoriales hasta 1975. La creación de los sectores económicos globales en las provincias en 1972, sin embargo, representó uno de los primeros indicios de un nuevo enfoque territorial en el plan económico nacional, con base en los informes de las delegaciones provinciales de los organismos. Pero no se puede afirmar que en aquellos años hubiese planificación territorial. Cabe destacar, sin embargo, el fortalecimiento de los organismos, las organizaciones de masas y la administración del Estado, lo cual abrió paso a un proceso de institucionalización que contribuyó al desenvolvimiento de la planificación territorial. Como ejemplo se puede citar la constitución de los *órganos del poder popular* (OPP), aunque de modo experimental, en la provincia de Matanzas.

Segunda etapa: 1975-1985

En esta fase se sentaron las bases para un desarrollo cualitativamente superior de la planificación territorial en Cuba, más acelerado y completo, con base en la nueva división político-administrativa, la instalación de los OPP en todo el país y la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE).

La nueva división político-administrativa fue necesaria por las notorias deficiencias de la estructura anterior con tres esla-

20. Andrés Vilariño Ruiz y Silvia M. Domenech Nieves, *El sistema de dirección y planificación de la economía en Cuba: historia, actualidad y perspectivas*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, p. 96.

bones intermedios (provincia, región y municipio), en detrimento de las tareas de dirección, organización y control de la gestión política y social. Además, esa estructura añeja no respondía a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo planificado y de mejoramiento de las instituciones estatales.

Antes del referéndum popular que en febrero de 1976 aprobó la actual carta constitucional, en Cuba “existían seis provincias, 58 regiones territoriales y 407 municipios, lo cual no resultaba racional ni funcional. Tras un detallado estudio se llegó a la conclusión de que era necesario suprimir el eslabón regional; además, sobre la base del criterio de relativa uniformidad en cuanto a área, población, actividades productivas y otros aspectos, era imprescindible reducir el número de municipios y aconsejable crear un número mayor de provincias. Así, la nueva división contemplaba 14 provincias y 169 municipios. La Isla de la Juventud quedaría como un municipio especial atendido directamente por las instancias centrales de la nación.”²¹

La creación de los OPP amplió las funciones y facultades de las provincias y fortaleció la autoridad e importancia económica de los municipios, los cuales asumieron la administración de miles de unidades antes atendidas por los órganos centrales. Con base en esa nueva organización se confirió a los nuevos niveles territoriales las características idóneas para facilitar la planificación y administración de las actividades económicas y sociales, en congruencia con la adecuada relación que debe existir entre la centralización y la descentralización de las decisiones en aras del desarrollo.

La institucionalización permitió también perfeccionar y desarrollar la democracia, al igual que la participación directa de los trabajadores en las decisiones políticas del país, los asuntos del Estado y la gestión de la economía.

El SDPE se instituyó para ofrecer respaldo institucional a la actividad económica, así como amplitud y complejidad en los diferentes niveles de dirección. Por ello se establecieron las direcciones de planificación tanto provinciales y municipales cuanto las provincias de planificación física, que se subordinaron a la Juceplan; ésta absorbió el IPF y creó la Dirección de Planificación Territorial, lo que constituyó un importante impulso para el desarrollo de dicha actividad.

En el plan quinquenal 1976-1980, aprobado por el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), se incluyó un capítulo dedicado especialmente a la distribución territorial de las fuerzas productivas. En él se asentó que “el desarrollo de la economía nacional [...] deberá realizarse teniendo en cuenta una acertada distribución de las fuerzas productivas en las distintas zonas del país, particularmente en lo relativo a la localización de las nuevas inversiones”.

Hacia julio de 1978 se celebró una importante reunión del PCC con el Consejo de Ministros para elaborar la estrategia de desarrollo económico y social hasta el año 2000. El esfuerzo por orientar la economía a largo plazo fortaleció el papel de la planificación territorial. Fruto de esa labor fue un conjunto de documentos que brindó, por primera vez, una visión integral del

desarrollo territorial basado en la política orgánica de desarrollo económico y social.

Durante ese período se profundizó en el contenido y los alcances de la planificación territorial, con base en un mayor orden económico en cada provincia y en la consolidación institucional de las estructuras administrativas. Enriquecer los mecanismos, métodos y procedimientos aplicados, sin embargo, resultaba fundamental para conjugar los objetivos en el corto, mediano y largo plazos. Para ello se emprendieron estudios con miras a perfeccionar la metodología de la planificación territorial. En 1983 el PCC aprobó un texto normativo del alcance y los objetivos de la actividad, con la recomendación de que “la Junta Central de Planificación a partir de las líneas de trabajo recogidas en el presente documento continúe el perfeccionamiento de la planificación territorial como parte integrante del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía”.²²

Con tal propósito se organizaron grupos de trabajo para examinar los mecanismos vigentes, así como las experiencias y perspectivas de la planificación territorial. Los resultados de los estudios sirvieron para elaborar un nuevo capítulo sobre la planificación territorial, que se incorporó al anteproyecto de Indicaciones Metodológicas del Plan de la Economía Nacional.

Si bien en esta segunda etapa se crearon la base organizativa y las condiciones necesarias para el desarrollo de la planificación territorial, no se alcanzaron todas las metas, pues el trabajo se limitó a organizar, planificar y controlar las tareas orientadas por los OPP en todos los niveles.

Apenas en 1982 se realizaron las primeras reuniones de análisis por territorios, en las que se discutieron las propuestas desde el punto de vista socioeconómico. Con estos encuentros se buscó evaluar los criterios territoriales para dar un uso más racional a los recursos, conforme a las prioridades y los volúmenes de producción previstos; asegurar el cumplimiento de las exportaciones; garantizar la documentación técnica y demás aspectos de ejecución del proceso inversionista; alcanzar la máxima eficiencia en la economía provincial; evaluar el aprovechamiento de las capacidades instaladas, como la tierra, los recursos hidráulicos, etcétera, y elevar la calidad de vida de la población.

Tercera etapa: 1986-1998

Durante el quinquenio 1986-1990 la discusión del plan económico se trasladó a las asambleas municipales y provinciales del poder popular, donde se analizaron los problemas de su competencia y se turnaron a organismos centrales los que exigían decisiones de otra instancia. No obstante, diversos factores impidieron la integración territorial del plan económico. Entre ellos sobresalió la falta de cooperación entre los organismos de un mismo territorio, lo cual dificultó un mejor aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de cada zona; otro fue la ausencia tanto de un procedimiento y una organización estable en la elaboración

21. *Granma*, La Habana, 30 de septiembre de 1997, p. 5.

22. Juceplan, *La planificación territorial*, Editorial Juceplan, La Habana, septiembre de 1983, p. 7.

de los planes cuanto de cifras y estadísticas adecuadas. El sistema informativo vigente desde entonces no ofrece la información que requiere la planificación, pero además la cantidad de indicadores directivos considerados es excesiva, en detrimento de la flexibilidad y la eficiencia productivas.

Otras deficiencias importantes fueron los métodos para formular, controlar y ejecutar los proyectos, que no garantizaron la participación de todos los organismos y los sectores respectivos; la falta de coordinación de los organismos responsables de elaborar el plan territorial con los OPP, y la falta de una evaluación rigurosa de la distribución territorial de los principales indicadores de la actividad con subordinación nacional, lo que impidió conciliar de manera adecuada los intereses sectoriales y territoriales considerados en los planes.

La resolución en torno al perfeccionamiento del SDPE, aprobada por el Tercer Congreso del PCC, planteó que "la planificación territorial pasará a una etapa superior a fin de garantizar la proporción debida en el desarrollo económico y social de los territorios. Esta permitirá, a su vez, una participación más activa de los órganos locales del Poder Popular en la dirección de la economía nacional. Se garantizará que las decisiones que tomen las provincias respondan totalmente a los objetivos de desarrollo previstos en el plan".

Para mejorar la planificación territorial se solicitó la cooperación del profesor Horst Kummel, mediante el Comité Estatal de Planificación de la entonces República Democrática Alemana. De septiembre a diciembre de 1988 el especialista germano oriental, catedrático de la Escuela Superior de Economía Bruno Leuschner, colaboró con la Juceplan, organismos nacionales, direcciones de planificación provinciales y otras instituciones. La cooperación se realizó por medio de trabajos y conferencias encaminadas a mejorar lo desarrollado hasta entonces.²³

En 1989 se iniciaron los trabajos para instrumentar, de forma experimental, la planificación continua en la provincia de Matanzas, lo cual se extendió después a las provincias de Villa Clara, Granma y Holguín; dicha experiencia se amplió aún más en el plan del año siguiente. En 1991 se aplicó la planificación en escala reducida, que contribuyó a hacer menos voluminoso el trabajo de representación del plan, con el consiguiente ahorro de modelos y tiempo.

La fase correspondiente al *período especial* obligó a adoptar un conjunto de medidas extraordinarias que repercutió en las economías territoriales. El esfuerzo principal se centró en frenar el descenso continuo de la economía desde 1989, objetivo que se logró en 1994, cuando el producto interno bruto (PIB) creció 0.7%; como se aprecia en el cuadro 1, sin embargo, en ese lapso la economía decreció 34.3 por ciento.

Sin duda la profunda crisis económica cubana tuvo varias causas estructurales, pero sobresalen los efectos del derrumbe del campo socialista y la desintegración de la Unión Soviética,

23. Véase *Selección de temas de conferencia de Horst Kummel*, Juceplan, La Habana, 1988. También puede consultarse "Criterios sobre la planificación territorial", *Cuba. Economía Planificada*, núm. 4, octubre-diciembre de 1989, p. 43.

C U A D R O 1

CUBA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1989-1996 (MILES DE MILLONES DE PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 1981)

Año	PIB	Variación con relación al año anterior (%)	Diferencia con relación a 1989 (%)
1989	19 586.0	0.7	-
1990	19 008.5	- 2.9	- 2.9
1991	16 975.8	- 10.7	- 13.3
1992	15 009.9	- 11.6	- 23.4
1993	12 776.7	- 14.9	- 34.8
1994	12 868.3	0.7	- 34.3
1995	13 184.5	2.5	- 32.7
1996	14 218.0	7.8	- 27.4
1997	14 572.4	2.5	- 25.5
1998	15 009.5	3.0	- 23.3

Fuentes: *Anuario Estadístico de Cuba, 1996*, p. 85; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1996-1997*, p. 208; *Cuba, estadísticas seleccionadas 1997*, Oficina Nacional de Estadística, junio de 1998, p. 3. Estimaciones del autor con base en cifras oficiales.

así como el bloqueo estadounidense que ha causado ya pérdidas para la isla por más de 60 000 millones de dólares, y las ineficiencias y la mala organización productiva.

La reactivación de la economía en 1994 se basó en el aumento del valor agregado de las manufacturas y los servicios turísticos; en cambio, declinaron la actividad azucarera, la agricultura, la pesca, el transporte y el almacenamiento y las comunicaciones.

El crecimiento de 2.5% del PIB global en 1995 se debió a las mayores producciones de níquel, cítricos, tabaco, pesca, acero, cemento, petróleo crudo, fertilizantes, electricidad, hortalizas, entre otros, y al importante aumento de los ingresos por el turismo.

Los resultados económicos más desalentadores correspondieron a la producción azucarera, que descendió a sólo 3.3 millones de toneladas, 16.8% inferior a la zafra precedente. El modesto avance económico general no se reflejó en el consumo final, al centrarse en las producciones intermedias y los sectores vinculados con el turismo y el mercado interno de divisas.

Durante 1996 la economía cubana creció 7.8%, merced principalmente al aumento de 17.3% de la producción agrícola (incluyendo caza, silvicultura y pesca), frente al previsto de 8%. Entre las producciones con mayores incrementos anuales figuraron las de arroz (55.2%), azúcar (33.6%), petróleo refinado (32.2%), níquel (30.7%), tabaco (30.1%), hortalizas (29.9%), viandas (28.6%), fertilizantes (20.3%), tejidos (18%), y acero (17%). Las contribuciones económicas netas del turismo se elevaron 50%. Esta vez el crecimiento del PIB se reflejó en el del consumo personal (4%) y del consumo social y de gobierno (2%).²⁴ Al año siguiente el PIB global creció 2.5%, tasa menor que lo planificado (4%), pero que entrañó un resultado alentador para la recuperación definitiva de la economía.

Entre los factores que impidieron el avance económico previsto destacaron el empeoramiento de las condiciones financie-

24. *Granma*, 26 de diciembre de 1996.

ras externas, el deterioro de la relación de precios del intercambio (ante el desplome de los mercados del níquel y el azúcar) y las condiciones climáticas desfavorables.

Los esfuerzos económicos recientes en la isla se han enfocado a los programas alimentario, de turismo (con un buen impulso que ha provisto de divisas convertibles a los demás) y el de biotecnología, que incluye a la industria farmacéutica y la fabricación de equipos médicos de alta tecnología. El cumplimiento de estos programas, junto con la diversificación económica en marcha, ha mostrado una tendencia irreversible desde 1994. La tendencia de recuperación de la economía cubana, cuyo PIB global creció 1.2% en 1998, ha estado acompañada del saneamiento de las finanzas internas, sobre todo mediante la baja del dinero en circulación para fortalecer a la moneda nacional.

Ante la profunda crisis que asoló a la isla en la última década, es notable que algunos indicadores sociales no hayan resultado más afectados. En 1996 la tasa de mortalidad infantil, uno de los indicadores más fiables del desarrollo socioeconómico de un país, fue menor a 10 por cada 1 000 nacimientos en casi todas las provincias cubanas, con excepción del municipio especial Isla de la Juventud. Algo similar ocurrió en 1997, aunque en la provincia de Las Tunas la tasa referida ascendió a 10. Los datos del cuadro 2 permiten comparar la situación de la mortalidad infantil en 1989, año previo a la crisis económica, con la registrada en los noventa, quizás los tiempos más difíciles de la economía isleña desde el triunfo revolucionario. En 1997 la mitad de los territorios muestra una tasa inferior a la media nacional; Villa Clara (5.4); La Habana y Sancti Spiritus (5.7); Ciego de Ávila (6); Pinar del Río (6.2); Matanzas (6.5), y Santiago de Cuba (6.6).

Cuba es el único país latinoamericano que figura entre las 25 naciones con menor tasa de mortalidad infantil en el mundo (véase el cuadro 3). Tal indicador evidencia la atención gubernamen-

tal prestada a la salud infantil, tanto en escala nacional como territorial, a pesar de la aguda crisis económica y de casi cuatro décadas de bloqueo externo. En el cuadro 4 se presenta el lugar que ocupan los territorios de la isla según varios indicadores de desarrollo humano.

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL COMO ESTRATEGIA VIABLE

La grave situación económica de Cuba, la baja significativa de los presupuestos municipales, el magro crecimiento del empleo estatal y las insuficiencias de las políticas macroeconómicas, entre otros factores, dificultan dirigir la economía. El enfoque dominante “tiende a ser el territorial, dado que permite ser más eficiente en la administración de los recursos y más eficaz en la obtención de resultados”.²⁵ Es necesario buscar soluciones territoriales; así, ha comenzado a tomar forma una nueva estrategia conocida como *desarrollo económico local* (DEL), que pretende el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo, el mejoramiento del nivel de vida de la población y el aumento del empleo de la localidad, con un uso racional de los recursos materiales, laborales y financieros en inversiones estratégicas para el desarrollo.

En los últimos años han ocurrido en la isla algunas transformaciones locales que facilitan el trabajo de la comunidad. Un ejemplo es la creación del *consejo popular*, autoridad estatal integrada por varios delegados municipales (elegidos por circunscripción), representantes de las organizaciones tanto de masas cuanto juveniles y otras personas con responsabilidades en la comunidad (como funcionarios de empresas, instituciones sociales o establecimientos de servicios importantes de la demarcación).

El artículo 104 constitucional señala que los consejos populares “están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones; representan la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional [...] 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”. En la actualidad existen 1 497 consejos populares, de los cuales 89 operan en zonas ubicadas en las capitales provinciales y 355 en demarca-

C U A D R O 2

CUBA: MORTALIDAD INFANTIL POR TERRITORIOS, 1989-1997 (POR CADA 1 000 NACIMIENTOS)

	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pinar de Río	11.2	10.6	12.6	9.3	10.3	10.2	8.4	6.2
La Habana	9.7	10.1	11.8	10.1	11.1	9.8	9.7	5.7
Ciudad Habana	10.4	9.2	9.8	8.9	8.9	9.7	7.9	7.2
Matanzas	10.7	12.3	10.8	11.2	8.6	9.0	5.9	6.5
Villa Clara	9.2	7.4	6.6	6.6	8.0	7.1	5.9	5.4
Cienfuegos	8.2	8.1	8.1	7.3	8.7	6.5	8.0	7.1
Sancti Spiritus	12.6	8.1	10.1	8.2	9.3	8.5	9.7	5.7
Ciego de Ávila	12.6	10.2	11.5	10.8	13.2	9.2	7.6	6.0
Camagüey	10.6	13.2	11.1	10.2	10.1	9.2	5.5	8.6
Las Tunas	13.2	11.6	11.5	9.6	11.4	9.9	9.0	10.0
Holguín	11.6	10.3	8.5	7.7	9.7	8.7	9.2	7.8
Granma	11.9	12.2	10.3	11.4	11.4	11.0	7.6	8.4
Santiago de Cuba	11.8	11.9	10.4	9.5	10.1	10.2	7.7	6.6
Guantánamo	12.0	13.0	10.7	11.6	10.5	10.1	9.3	8.5
Isla de la Juventud	10.9	15.0	12.5	10.8	8.2	10.7	10.3	12.0
Nacional	11.1	10.7	10.2	9.4	9.9	9.4	7.9	7.2

Fuente: *Granma*, 2 de enero de 1997 y 3 de enero de 1998.

25. Antonio Vázquez Barquero, *Política económica local*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993, p. 221.

C U A D R O 3

AMÉRICA LATINA: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL

Haití	94	Paraguay	28
Bolivia	71	México	27
Perú	45	Colombia	26
República Dominicana	45	Venezuela	24
Nicaragua	44	Argentina	22
Brasil	44	Uruguay	20
Guatemala	43	Panamá	18
El Salvador	34	Costa Rica	13
Ecuador	31	Chile	11
Honduras	29		

Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 1998*.

ciones de cabeceras municipales; por las características de las áreas correspondientes, 695 se consideran rurales, 632 semiurbanas y el resto urbanas. Aunque en ocasiones se han confundido sus actividades y funciones, los consejos populares cumplen un papel de gran importancia para descentralizar las estructuras administrativas relacionadas con actividades como el comercio, la gastronomía, la distribución de agua, los servicios comunales y la agricultura.

Entre los valores principales de los consejos populares en los años del período especial figura la capacidad para coordinar las acciones de los diferentes actores sociales y entidades en la comunidad, sin suplantar el papel y las obligaciones de cada uno ni la gestión individual de los delegados en su circunscripción. Otro acierto es el control y la fiscalización de las actividades económicas y de servicios que inciden en la vida de la población.

Los sistemas locales de empresas, según Albuquerque, “comenzaron a ser objeto de atención como modelo de desarrollo hasta que el modelo de crecimiento concentrador de carácter fordista entró en crisis a finales de los años sesenta y principio de los setenta, en los principales países desarrollados”.²⁶ Posteriormente en muchos países cobró importancia la cuestión territorial, pues la política anterior se había enmarcado en el modelo de crecimiento concentrador que benefició a determinados territorios con recursos de otros. El desarrollo económico local, en cambio, debe propiciarse con base en recursos propios, sin descartar que se puedan canalizar algunos recursos imprescindibles para el desarrollo hacia localidades más deprimidas.

Durante los años ochenta, de acuerdo con Vázquez Barquero, el desarrollo económico local se convierte “en la estrategia de desarrollo territorial dominante. Ha quedado atrás la época en que la economía era una cuestión que sólo afectaba las decisiones de la administración central del Estado y de las grandes empresas y en que los administradores locales sólo se preocupaban de gestionar los servicios públicos y de corregir los impactos espaciales y urbanísticos de las actuaciones económicas. Sus objetivos son pragmáticos, los instrumentos y las acciones no sólo tratan de resolver problemas concretos, sino que le dan

más importancia a la competitividad y a la difusión de las innovaciones y, desde el punto de vista operativo, las iniciativas locales se instrumentan a través de formas flexibles de organización, como son las agencias de desarrollo.”²⁷

Las características de las localidades cambian en forma constante, por lo que las estrategias también se modifican y pueden pasar del fomento de la capacidad empresarial a la solución de los problemas estructurales. Los dos elementos clave para materializar las estrategias de desarrollo local son la disponibilidad de recursos (humanos, materiales, empresariales y financieros) y la participación de los agentes públicos y privados interesados en las iniciativas.

El desarrollo económico local, mediante la gestión del desarrollo territorial, aparece como vía para solucionar un conjunto de problemas económicos y sociales, conforme a los objetivos centrales de la economía. En las resoluciones del Quinto Congreso del PCC se establece que la economía territorial “deberá asumir un papel cada vez más activo en la búsqueda e instrumentación de soluciones relacionadas con el desarrollo local, en particular a partir de los recursos, cultura y tradición de cada territorio. De igual forma, complementará las actividades nacionales sobre la base de las mismas premisas.”²⁸

Habida cuenta de los aspectos tratados, se prevé que una opción viable para muchos espacios que no obtienen *recursos suficientes* para su desarrollo es utilizar al máximo sus potencialidades endógenas, es decir, explotar los recursos de su área geográfica y aprovechar así la economía local.

Desarrollo económico local

El desarrollo económico local puede definirse como el proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, es capaz de estimular el crecimiento en una determinada zona y mejorar la calidad de vida de la comunidad.²⁹ El nivel local comprende los procesos económicos, sociales y políticos en un marco de elementos naturales y político-administrativos.

El marco natural condiciona la asignación de recursos y las decisiones de inversión de los actores sociales, ya que representa el potencial de la zona. La producción, la circulación y el consumo son parte de un circuito productivo local que se despliega dentro de la zona y posee determinados vínculos con el exterior, sean provincias, departamentos, regiones, etcétera, e incluso el extranjero. El desempeño local de los actores sociales es muy disímil y depende de su inserción en la producción, sus intereses, sus expectativas y los nexos entre ellos.

Los poderes locales se integran por un conjunto de expresiones en las que figuran el gobierno local, las instituciones gubernamen-

27. Antonio Vázquez Barquero, *Política económica local*, Ediciones Pirámide, p. 219.

28. “Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba”, *Granma*, La Habana, 7 de noviembre de 1997, pp. 4 y 7.

29. Véase Francisco Albuquerque, *op. cit.*

26. Francisco Albuquerque, *op. cit.*

C U A D R O 4

CUBA: POSICIÓN TERRITORIAL EN CUANTO A POBLACIÓN, EXTENSIÓN, DENSIDAD, MORTALIDAD INFANTIL Y DESARROLLO HUMANO

Territorio	Población		Extensión		Densidad	Mortalidad infantil ¹		Índice de desarrollo humano		
	(miles)	Lugar	(km ²)	Lugar		Lugar	Lugar	Lugar	Lugar	
Ciudad Habana	2 200.4	1	727	15	3 025.0	1	7.2	9	0.7278	1
Cienfuegos	389.8	14	4 178	13	93.3	7	7.1	8	0.7203	2
Villa Clara	830.1	4	8 662.5	5	95.8	5	5.4	2	0.6856	3
Matanzas	650.5	9	11 978.2	2	54.3	13	6.5	6	0.6796	4
La Habana	689.5	8	5 731	12	120.3	3	5.7	2	0.6748	5
Sancti Spiritus	456.4	12	6 744	8	67.7	10	5.7	3	0.6492	6
Ciego de Ávila	400.9	13	6 910	7	58.0	13	6.0	4	0.6249	7
Pinar de Río	726.9	7	10 925	3	66.1	11	6.2	5	0.5382	8
Santiago de Cuba	1 020.9	2	6 170	11	165.3	2	6.6	7	0.5194	9
Holguín	1 018.2	3	9 300	4	109.5	4	7.8	10	0.4932	10
Guantánamo	508.3	11	6 186	10	82.2	8	8.5	12	0.4661	11
Camagüey	778.6	6	15 990	1	48.7	14	8.6	13	0.4641	12
Las Tunas	522.0	10	6 589	9	79.2	9	10.0	14	0.4348	13
Granma	823.1	5	8 372	6	98.3	6	8.4	11	0.3724	14
Isla de la Juventud	78.4	15	2 398	14	32.7	15	12.0	15	n.d.	n.d.
Nacional	11 094.0	-	110 860	-	100.1	-	7.2	-		

1. Tasa por cada mil nacidos vivos. n.d. No disponible.

Fuentes: elaborado a partir del *Boletín* de la Oficina Nacional de Estadística, junio de 1998, y de *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba*, CIEM/PNUD, La Habana, 1997, p. 89.

tales centrales que funcionan en la zona y las organizaciones de la sociedad civil (grupos sociales, asociaciones, sindicatos, organismos políticos y de masas, entidades empresariales, etcétera), cuyas cuotas de poder provienen del control y el dominio que cada una tenga sobre la población, los recursos y el territorio, así como de las relaciones que se establecen entre ellos.

El concepto de *economía local* puede definirse como:

- El conjunto de actividades de producción y servicios de la localidad (municipio, ciudad o zona rural), independientemente de su nivel de subordinación.

- Un potencial que abarca tanto las actividades como los recursos disponibles, sean físicos o sociales. Su estudio es indispensable para elaborar propuestas de desarrollo, considerando que éste es un proceso cuyo producto final significa más empleo y crecimiento. El desarrollo económico local, desde luego, no puede concebirse de manera autárquica ni se le puede aislar del cambiante entorno económico.

La Agencia Francesa de Desarrollo Agropecuario Local considera que el desarrollo económico local “es un proceso de organización del porvenir de un territorio o espacio económico bien definido: es el resultado de los esfuerzos conjuntos de todos los actores y entes económicos (población, organizaciones de masas, agentes públicos y privados, etcétera), para constituir el proyecto de desarrollo que integre todos los elementos y, de manera general, los diversos componentes económicos, sociales, culturales y de las actividades y los recursos locales.”³⁰

30. Germán Valcárcel-Resalt, “El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas”, *Información Comercial Española*, núm. 679, Ministerio de Economía y Hacienda de España, Madrid, marzo de 1990, p. 82.

El desarrollo económico local, en suma, es el conjunto de actividades de producción y servicios que tienen lugar en la localidad y sobre las que la sociedad tiene poder de decisión e influencia directa, tanto en lo concerniente a su desarrollo cuanto a su funcionamiento. De la economía local deben formar parte los ingresos percibidos por la presencia de instalaciones de carácter nacional o provincial, relacionados con sus utilidades, la ocupación del suelo, el uso de las infraestructuras y la contaminación del ambiente; dichas instalaciones, además, son fuentes de empleo para la localidad y con ellas pueden establecerse relaciones de cooperación mediante pequeños proyectos conjuntos a favor de la comunidad, el aprovechamiento de la infraestructura de apoyo de las grandes industrias y el uso de productos residuales y desechos que puedan servir de base para producciones locales, en beneficio del desarrollo económico sostenible.

Las instancias locales siempre tratan de evaluar y valorizar los recursos endógenos, considerando la evolución económica y social para proyectarla hacia nuevas metas y objetivos futuros.

Así, el desarrollo económico local se puede ver como una función donde está presente un conjunto de elementos: recursos naturales, fuerza laboral, inversiones en capital de trabajo, desarrollos empresariales e infraestructuras económicas y sociales disponibles en las localidades; composición industrial, tecnología y amplitud de los mercados nacionales e internacionales, es decir, el entorno económico nacional e internacional y su proyección sobre las economías locales; gobiernos centrales y locales; presupuestos financieros público y privado de apoyo al desarrollo, y otros factores como el clima, los comportamientos sociales y patrones de consumo, las políticas nacionales y locales respecto al desarrollo, etcétera.

Objetivos del desarrollo económico local sustentable

Con el desarrollo económico local sustentable se pretende establecer un crecimiento económico con equidad, de tal forma que las generaciones actuales satisfagan sus necesidades sin afectar a las futuras. Para alcanzarlo es preciso fortalecer la economía, apoyar la gestión local, proteger el ambiente e impulsar a la economía social. A continuación se refieren diversas tareas básicas para cumplir tales objetivos.

Fortalecimiento económico

- Aprovechar racionalmente los recursos locales disponibles y evitar la duplicidad de esfuerzos por medio de la cooperación en todos los niveles, buscando producciones de ciclos cerrados, es decir, con tecnologías que posibiliten el reciclaje de desechos.

- Procurar la mejora del empleo y los ingresos mediante la participación de todos los actores del área en la fijación de las prioridades de desarrollo, para contribuir así al avance económico de las localidades.

- Incrementar la oferta de bienes y servicios en la localidad.

- Buscar la organización flexible que permita la actuación económica a partir de los recursos existentes en el territorio en materia científico-técnica y de gestión empresarial, con la participación de órganos de consultoría (agencias de desarrollo) para concertar las voluntades de los ámbitos social, económico, institucional, territorial y municipal local.

- Alcanzar un desarrollo integrado y equilibrado de la localidad por medio de la reestructuración del sistema productivo del territorio.

- Adecuar la tecnología y buscar formas de organización productiva viables para la empresa pequeña.

- Promover, desarrollar y potenciar iniciativas que contribuyan a mantener e incrementar el empleo.

- Fomentar y consolidar las actividades económicas de más importancia estratégica para el futuro del sistema productivo del territorio.

- Alentar un clima favorable para la creación de empresas y el fomento de la cultura empresarial, con miras a incrementar la oferta de bienes y servicios de la localidad.

- Crear y fortalecer empresas productivas, autosostenibles (en forma individual o asociativa), generadoras de empleos permanentes y capaces de colocar sus productos o servicios en el mercado; estas empresas valorarán el potencial de la zona en todos los sectores económicos, conforme a prioridades dependientes de las vocaciones, las potencialidades, las necesidades de la población y las posibilidades del mercado (previo estudio y aplicación de las técnicas de mercadeo).

Apoyo de la gestión local

- Fortalecer los vínculos de las políticas nacionales con el nivel local y preparar a éste para que participe de forma creativa en

la aplicación de aquéllas, a tono con lo que realmente convenga a la localidad y que potencie su capacidad negociadora. Es menester la preparación y el ajuste periódico de estudios sobre las potencialidades y oportunidades locales para apoyar la formulación de planes y programas de desarrollo local, así como el apoyo de la planificación local sectorial en coordinación con las actividades de las instituciones públicas en diferentes niveles (central, regional y local).

Protección ecológica

- Conciliar el medio físico con el desarrollo e integrar en la dualidad economía-ambiente la conservación de los ecosistemas, la recuperación de áreas degradadas, la eliminación de puntos críticos y el aseguramiento de la sanidad ambiental.

- Satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las de generaciones futuras, con programas de desarrollo que beneficien no sólo al individuo sino también el uso de medios y tecnologías limpias que no deterioren el ambiente.

- Aprovechar los recursos naturales de modo que no originen deudas ecológicas al sobreexplotar la capacidad productiva y de carga de la tierra.

Impulso de la economía social

La llamada *economía social* puede desempeñar un papel importante en la promoción del desarrollo. Las cooperativas, sociedades anónimas u otras formas de organización permiten que los grupos más débiles realicen iniciativas generadoras de nuevos empresarios y empleos mediante la capitalización de subsidios o créditos, al tiempo que se promueve la acción colectiva y solidaria para impulsar cualquier proceso de desarrollo endógeno de la localidad.

Obstáculos para el desarrollo territorial y local en Cuba

Los grandes problemas a que se enfrenta el proceso de desarrollo territorial en Cuba son los siguientes:

- Las limitaciones de recursos y la concentración de las decisiones políticas en las entidades centrales del Estado.

- El trastorno de las redes locales por parte de grandes empresas cuyas estrategias están en función de intereses nacionales o foráneos.

- Las barreras sectoriales impuestas por la especialización económica o la organización vertical de los organismos de la administración central.

- La falta de autonomía de los municipios que les impide participar en la determinación de medidas de carácter nacional, como la implantación del mercado agropecuario o la libertad de trabajar por cuenta propia.

- La ausencia de una reforma tributaria que subsane la carencia de mecanismos legales para que los municipios obtengan tributos

por parte de las industrias asentadas en su territorio, sin importar su nivel de subordinación.

- El papel sólo recaudador de los gobiernos municipales en la formación del presupuesto; toda captación mayor a los gastos aprobados se entrega al presupuesto central. El Estado garantiza así cierto grado de equidad en los bienes y servicios que se prestan en cada territorio, pero no estimula el esfuerzo fiscal para incrementar los ingresos propios del presupuesto y movilizar las reservas existentes en el municipio. Los gobiernos municipales tampoco tienen autonomía para formular y aplicar el presupuesto.

- La fuerte centralización del modelo financiero impide a los órganos provinciales y municipales asumir decisiones en torno a las inversiones.

- La virtual carencia de una cultura descentralizadora de los gobiernos territoriales, pues en los últimos 30 años el Estado ha cumplido un papel de rector-suministrador-controlador.

- El excesivo control central de las inversiones, que ocasiona que el gobierno y las direcciones municipales desconozcan la planificación física y el uso de las instalaciones en su territorio.

- El fuerte incremento de la actividad económica informal a causa de la profunda y prolongada recesión económica, lo cual se refleja en un menor número promedio de trabajadores y, por ende, en una baja de la ocupación.

- La continua violación del reglamento de inversiones, sobre todo en cuanto al cambio de uso de las instalaciones industriales (modificación del perfil productivo), lo que impide evaluar los efectos en el territorio derivados de la contaminación o sobrexplotación de los recursos.

- El fracaso de la industria local por problemas graves en la planeación productiva, los altos precios y la poca flexibilidad para adaptarse a las exigencias del mercado. La actividad por cuenta propia, en cambio, mostró mayor calidad en su producción y más flexibilidad para responder a la demanda.

- La entrega de tierras ociosas a la familia resulta negativa cuando se trata de áreas originalmente destinadas a la reforestación y que, en vez de ella, se erosionan más. La expansión de las actividades agropecuarias en las ciudades también perjudica al medio, por el uso incontrolado de los espacios *vacíos*, el crecimiento anárquico de los huertos y el uso para el riego del agua destinada al consumo de la población.

- La subutilización de extensas áreas agrícolas y de las reservadas para el desarrollo industrial, las cuales podrían destinarse a actividades que ayuden más al progreso del territorio. Sin embargo, ello es difícil por la falta de una legislación sobre el uso del suelo y todo cambio, por lo general, resulta arduo.

- La complicada situación económica y las dificultades de abastecimiento han animado el desarrollo de la pequeña industria local para mitigar, al menos en parte, la carencia de algunos artículos a partir de los recursos locales. No obstante, no ha cumplido las expectativas al respecto. La actividad por cuenta propia compite ventajosamente con la industria local por la calidad de su producción y la flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda (mercado). En cambio, la industria local arrostra problemas por el diseño de sus productos, sus altos precios y su poca flexibilidad ante los requerimientos del mercado.

A pesar de las limitaciones y los obstáculos referidos, el desarrollo económico local representa un espacio privilegiado para impulsar a la economía. La población misma lo promueve en razón de sus beneficios, lo cual garantiza la continuidad temporal y la autonomía. La población también conoce mejor las necesidades, los gustos, las costumbres y las tradiciones locales, por lo que puede establecer prioridades e identificar los recursos disponibles para utilizarlos con eficacia, sin duplicidades ni acciones innecesarias.

El desarrollo de la economía territorial en Cuba exige resolver cuanto antes los problemas considerados y satisfacer una serie de requisitos fundamentales, por lo que los gobiernos central y territoriales deben dirigir esfuerzos a:

- Emprender un proceso de descentralización que otorgue a los gobiernos locales cierta autonomía en la aprobación del presupuesto, la movilización de recursos financieros y la ejecución de inversiones.

- Instrumentar programas de capacitación gerencial para los administradores y el personal del gobierno local, requiriendo básico en el marco de una mayor descentralización y un creciente papel del mercado.

- Estimular el trabajo de las instituciones comunitarias, a fin de motivar la participación ciudadana en la solución de sus problemas y adecuar el uso de los recursos.

- Elaborar una política que encauce, ordene y mejore la actividad por cuenta propia.

- Definir políticas que permitan asimilar los nuevos procesos y funciones que se desprenden de los cambios industriales y la aparición de más actores en el territorio (corporaciones, sociedades mixtas, empresas).

- Establecer mecanismos jurídicos que propicien un uso social del suelo más ágil y realista.

- Instrumentar una política agropecuaria con vistas a su ordenamiento territorial y el cuidado de la imagen urbana.

ELEMENTOS A FAVOR DE UNA ECONOMÍA LOCAL

A manera de conclusión puede señalarse que en los últimos años Cuba ha debido tomar un conjunto de medidas frente a la crisis económica, las cuales han incidido en las economías locales y propiciado cierto desarrollo en los marcos de la sociedad misma. Entre los saldos del proceso de cambio cabe destacar: cierta descentralización económica y de la gestión empresarial; un número creciente de empresas que orientan su gestión económica hacia los mecanismos de mercado; la reconversión industrial y el repliegue de la gran industria; la restructuración de la fuerza laboral y el incremento del trabajo por cuenta propia; la expansión de los mercados agropecuario y de productos industriales; el surgimiento de diferentes formas de propiedad que implican nuevos actores (empresas mixtas, corporaciones, unidades básicas de producción cooperativa, agricultura familiar y programas acuícolas); la despenalización de la tenencia de dólares; los empeños de saneamiento de las finanzas internas, y una nueva ley tributaria. 