



“EL MUNICIPIO Y LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL EN CUBA”.

Dra. Carmen Magaly León Segura

Profesor Titular

Dpto. Desarrollo Económico,

Facultad de Economía, Universidad de la Habana

mleon@fec.uh.cu

La Habana, septiembre2012

Resumen.

Los municipios cubanos se conforman como célula de lo local/territorial desde inicios del siglo XX, con la aprobación de la Enmienda Platt al constituirse la república, al finalizar la guerra de independencia en el país.

La Constitución de 1940 legitima el municipio como base económica territorial y le concede ciertos atributos en el orden administrativo y económico que tratan de garantizar una relativa capacidad financiera propia para dar respuestas a las necesidades en términos de desarrollo –básicamente referidos a la infraestructura- de los mismos.

Con el triunfo de la revolución se establece una nueva división política administrativa que reafirma el papel e importancia de los municipios como unidad básica de los procesos territoriales de desarrollo.

Los procesos de desarrollo local que comienzan a tomar auge en el país a partir de finales de la década de los ochenta se constituyen una forma de solución a las necesidades de los municipios que se articulan y complementan con la estrategia de desarrollo nacional del país. La sistematización y generalización de estas experiencias por parte de los académicos cubanos van conformando una visión cubana propia del desarrollo local, que se nutre de la teoría del desarrollo endógeno local – proveniente principalmente de Europa- e incorpora las especificidades de estos procesos en un país con las condiciones y retos específicos de Cuba.

La celebración del VI Congreso del PCC en abril del 2011, en el cual fueron aprobados los Lineamientos de Política Económica y Social del partido cubano, inició el proceso de actualización del modelo económico cubano, impulsando las Iniciativas de Desarrollo Municipal, con lo cual no solo se pretende revitalizar la dimensión local/ municipal de los procesos de desarrollo, sino también perfeccionar el modelo de gestión territorial cubano, otorgarle a los municipios y a sus gobiernos de la necesaria descentralización en los marcos de una economía centralmente planificada y desarrollar los instrumentos que posibiliten la aplicación integral de la concepción del



Desarrollo Local y permita dar solución a las contradicciones que se sintetizan en el municipio como célula económica o que se derivan del propio proceso en curso.

Palabras claves: Municipio, iniciativas municipales de desarrollo, desarrollo local.

1.1. La conformación de lo local en Cuba.

En materia local/territorial en Cuba se dan los primeros pasos en 1901 cuando queda establecida la República mediatizada, en cuya constitución se dejan sentados elementos referentes a los poderes locales.

Luego de la aplicación de la Enmienda Platt¹ y desde 1901 se comienza a ver el papel que juegan los municipios en la actividad nacional. La aprobación de la Constitución de 1901, en la cual se trató de adoptar el régimen de descentralización municipal existente en los Estados Unidos, condujo a que la Isla quedara dividida en seis provincias, cada una con su gobernador (poder ejecutivo) y su consejo provincial (cuerpo legislativo) electos por voto popular. “Los gastos de la administración provincial eran costeados con recargos en las contribuciones municipales.” A su vez, la Isla quedaba constituida por municipios, formados por parte urbanizada y parte rural. La legislación complementaria en materia municipal, no sería dictada hasta 1908 con la Ley Orgánica de los Municipios, puesta en vigor por el Decreto No. 568, de 19 de mayo de 1908. “Apenas comenzada la Ocupación norteamericana, el Gobierno Militar dictó una Orden, con fecha 25 de marzo de 1899, transfiriendo a los Municipios de la Isla, para su inversión en los servicios presupuestos, la contribución directa sobre subsidio industrial.” (Lucas Mas, mayo 2002, pág. 13)

Con la aprobación de la Ley Orgánica de los Municipios, y la de Impuestos Municipales, mediante Decreto No. 928 de 22 de septiembre de 1908, quedó fijado el ámbito de la Hacienda Local cubana. Dicho sistema de reparto, sin embargo, en la práctica resultó no ser demasiado adecuado, al imponer una presión fiscal excesiva sobre los trabajadores por cuenta propia y empresarios individuales. Dicho impuesto tenía, en cambio, la ventaja de una fácil aplicación, siendo administrativamente muy eficiente y derivándose del mismo una gran recaudación. Otros impuestos municipales eran: el Impuesto sobre la Matanza del Ganado, Impuesto por la Expedición de Bebidas, Impuesto sobre

1

Apéndice agregado a la Constitución de Cuba en el período de la primera ocupación militar norteamericana en la isla (1899–1902) y que respondía a los intereses de los Estados Unidos.



los Ingresos Brutos de Cementerios No Municipales, Licencias, etc. Finalmente, en cuanto a la Administración Tributaria cubana, esta se caracterizaba por una marcada centralización, solo existían dos entidades gubernamentales que recaudaban contribuciones: el Estado y los municipios; los gobiernos provinciales tenían presupuesto de gastos, pero sus ingresos procedían de los recargos adicionales sobre los impuestos municipales. A modo ilustrativo, el 82% de los ingresos del año fiscal 1929-1930 correspondieron al Estado, el 16% a los municipios y tan solo el 2% a las provincias. Por tanto, no existían transferencias del Estado a las provincias; en cambio, los municipios entregaban gran parte de su recaudación al Estado y a los gobiernos provinciales. Las transferencias de los municipios al Estado iban destinadas a sufragar los gastos derivados de los servicios de sanidad y educación que prestaba aquel. (Lucas Mas, mayo 2002)

La Constitución de 1940 definió al municipio como *“la sociedad local organizada políticamente por autorización del poder legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales”*, de lo cual puede opinarse que no era más que una distribución de ciento veintiséis municipios elaborada *“irregularmente en las seis provincias existentes, por 45ejemplo veintiséis en la Habana y solo nueve en Camagüey.”* (Méndez, 2000,p.242)

Este texto legal pretendía priorizar la necesidad de revitalizar la actividad municipal, además de diversificarla, definiendo la mayor autonomía en esa escala, lo cual no condicionó como resultado un cambio relevante ni significó que se gestasen procesos de desarrollo en la misma.

El cambio en la Constitución modificó el régimen tradicional de financiación de las provincias, al prohibir que los municipios cobrasen un tanto por ciento de recargo sobre sus impuestos en concepto de transferencia a los gobiernos provinciales; a partir de entonces los municipios, de sus ingresos propios, debían aportar una determinada cuota para sufragar los gastos de la provincia. Dicha reforma constitucional entró en vigor en 1944, pese a lo cual los gobiernos municipales continuaron con su práctica tradicional de imponer recargos provinciales en forma de contribuciones directas, lo cual provocó la declaración de inconstitucionalidad por sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1949, y su posterior confirmación por el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales en 1950. A partir de entonces, los municipios adoptaron la solución de elevar a la categoría de ingreso municipal las cantidades que antes eran recaudadas por el concepto de recargos.



La actividad municipal y su labor desempeñada, ha estado marcadamente influenciada por los dictámenes del sistema tributario cubano y ha sido un fenómeno cambiante en función de la finalidad que en el transcurso de la historia han tenido los gobiernos cubanos.

El nuevo gobierno de 1959, con el objetivo de estimular y proteger el desarrollo económico e industrial del país, reestructuró el sistema tributario vigente, en lo que a la Hacienda Local se refiere, la Ley de Reforma Tributaria eliminó la interdependencia entre tributación estatal y municipal, cediendo a los municipios la exclusividad (100%) para gravar las rentas urbanas y rústicas, con lo que desapareció el antiguo Impuesto Territorial de carácter nacional.

Como puede apreciarse muchas han sido las transformaciones en las que el municipio ha jugado un papel clave. No cabe duda que tales experiencias aportan hasta hoy un arsenal de información e ideas que permiten analizar las posibilidades reales para un mejor accionar de los municipios cubanos en la actualidad.

A partir del Primer Congreso del PCC, en 1975, se crean las condiciones organizativas y económicas que permiten incorporar e integrar la planificación territorial a la metodología, procedimientos y funciones del órgano de planificación. Este nuevo enfoque era posible por la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía y la nueva División Político-Administrativa. A ello se añade la subordinación metodológica del Instituto de Planificación Física a la Junta Central de Planificación, así como la definición de las atribuciones de los Órganos del Poder Popular en municipios y provincias de acuerdo con la división político-administrativa aplicada.

El colofón de todos los análisis al respecto es el referéndum constitucional, que tuvo como resultado la Constitución de la República de Cuba y la nueva división político-administrativa en catorce provincias y un municipio especial atendiendo a la lógica de funcionamiento del país en ese momento. Un paso cualitativo fue la desaparición de la región como espacio geopolítico y económico por no estar adecuada a las circunstancias. Todo esto aconteció con la intencionalidad de distribuir equitativamente las fuerzas productivas a lo largo del país.

A los Gobiernos Municipales se les subordina la Administración Local, denominada Consejo de Administración Municipal (CAM), órgano que dirige las entidades económicas de producción y de servicios locales con el propósito de satisfacer las necesidades sociales, de salud, educación, deporte y recreación de la colectividad del territorio. Su papel consiste en diseñar estrategias que se traduzcan en acciones para el desarrollo del territorio y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, las que son conciliadas con los organismos ramales.



En estas instancias son creadas las Direcciones de Economía y Planificación, las que mantienen una doble subordinación: al Órgano de Gobierno de la localidad en lo ejecutivo y administrativo, y al Ministerio de Economía y Planificación en cuanto a la conducción metodológica.

Avanzado el decenio de los noventa se comienza a lograrse una recuperación de la economía. En ese mismo periodo se crea el Consejo Popular como mecanismo que viabiliza la gobernabilidad territorial y local. El Consejo Popular es el espacio en que se divide coherentemente una localidad pretendiendo maximizar la capacidad de atender sus necesidades. Estas estructuras tienen un papel decisivo dentro del análisis económico del espacio que representan. En nuestros días el municipio en sí mismo entraña disímiles contradicciones, pues es portador no solamente de las contradicciones hacia arriba sino también de las contradicciones hacia abajo. El mismo contiene a la vez a las circunscripciones y a los consejos populares, o sea, esos niveles de contradicciones se sintetizan en el municipio pero este pasa por la contradicción entre las decisiones de asimilación de recursos (recursos de todo tipo), la asignación centralmente planificada y la poca capacidad de decisión sobre esta asignación.

Considerando este breve recorrido histórico sobre la conformación de un espacio local propio y sus estructuras político-administrativas, podemos dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Qué es lo local?, ¿Cuáles son sus especificidades para el caso cubano?

Aunque lo local puede interpretarse con diferentes dimensiones territoriales, en Cuba esas características se pueden hallar en el municipio, o en subdivisiones menores, como los Consejos Populares o los barrios. A los efectos de este trabajo, encaminado a estudiar el papel del municipio cubano en los procesos de desarrollo local, resulta conveniente precisar el contenido de los conceptos de territorio² y localidad por las siguientes razones:

En el municipio es donde mejor se verifican las características de un territorio en Cuba; las tradiciones y costumbres han ido conformando una historia que debe

²Una concepción desde la totalidad permite, entender al territorio como un sistema espacial delimitado por fronteras, donde confluye con fuerza la interacción de redes económicas, sociales, ambientales, culturales, políticas e históricas. Además constituye una estructura dinámica donde la identidad sociocultural, la experiencia social acumulada y las redes presentes en él definen una forma específica de relaciones internas y externas, que lo singulariza y dicta métodos determinados para su funcionamiento. (Peñate López, 2011). Un análisis en sistema de estas visiones han permitido poder entender y analizar al territorio desde dos aristas: como una variable económica y como una construcción social. (León Segura & Sorhegui, Repensar el Desarrollo en Cuba, No.2/2007, pág. 10)

En relación al concepto de localidad se asumirá en este trabajo que: "La definición de localidad precisa un espacio socio-geográfico con límites bien definidos, con una población estable constituida históricamente y que establece relaciones sociales de un sello característico. Puede considerarse como eslabón fundamental en la conformación de la identidad y forma parte de una estructura mayor más compleja. Lo local, se concibe, como una demarcación geográfica específica, que posee características relativamente homogéneas como para definirlo como tal, basándose en las tradiciones, costumbres, vínculos y relaciones sociales, cultura(idem)



respetarse para la concepción de cualquier estrategia de desarrollo; y en la mayoría de los casos la división político-administrativa lo toma como referencia para definir la extensión territorial de los municipios cubanos.

El artículo 102 de la Constitución de la República de Cuba plantea lo siguiente: “El municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades locales” (Constitución de la República de Cuba, 2007), precisándose más adelante que, de conjunto con la provincia, “coadyuvan a realizar los intereses del Estado” (2007). En los municipios de Cuba existe una dinámica socioeconómica, amparada por la división político-administrativa, que favorece una forma específica de funcionamiento local, sin contradecir las disposiciones generales. Sobre esta base, las estrategias de desarrollo más coherentes para la localidad y el territorio en nuestro país confluyen sobre el municipio; además, las atribuciones de las Asambleas Municipales del Poder Popular como órgano superior local del poder del Estado, favorecen ese proceso.

En síntesis, en la presente investigación entenderemos como célula básica de los procesos de desarrollo local en Cuba al municipio.

1.2.El enfoque cubano de Desarrollo local:

En Cuba las primeras experiencias de desarrollo local (en el sentido actual del término) comienzan a desarrollarse de forma aislada en los años ochenta en el municipio Yaguajay y en Granma.

La recepción de la teoría sobre el desarrollo local- proveniente básicamente de fuentes europeas, resaltando los trabajos de autores como Alburquerque, Becatini, Vazquez – Barquero, entre otros-se produce en medio de una fuerte polémica de carácter ideológico acerca de la viabilidad del desarrollo local para un país con las particularidades de Cuba.

No es hasta la entrada del país en el periodo especial en los 90 donde se pone a debate en los medios académicos cubanos la viabilidad de esta forma de desarrollo para un país subdesarrollado, con un proyecto de construcción socialista y un alto nivel de centralización en la toma de decisiones y la distribución de los recursos.

El discurso sobre lo local ha venido ganando una posición predominante en el marco académico investigativo. Un elemento importante ha sido incorporar la visión de desarrollo local desde una perspectiva que particularice la realidad cubana, y no como una copia de otros moldes llevados a cabo en realidades diferentes a la propia. De esta manera lo primero a tener en cuenta es la



historicidad de lo local como espacio de desarrollo, la necesidad de entender desde una perspectiva histórica las manifestaciones territoriales del desarrollo socioeconómico en general desde un territorio en particular, en tanto, constituyen reflejo de determinados comportamientos y tendencias del pasado más reciente y del grado de desarrollo que ha ido alcanzando el sistema de relaciones sociales de producción en el momento actual. (Arias Guevara & etal, 2008)

La comprensión, conceptualización e instrumentación del desarrollo local, resulta compleja, lo cual también constituye un reto para el pensamiento económico cubano. A pesar de la diversidad de criterios existentes sobre la temática se ha logrado un alto grado de consenso sobre los requerimientos para la realización práctica de los procesos de desarrollo local, como la necesidad de autonomía para emprender estilos propios de desarrollo y aplicar políticas endógenas, entre otros³. Los niveles de centralidad que se han llevado a cabo en la práctica de las políticas económicas al respecto, en muchos casos han entorpecido el logro de la finalidad de los procesos de desarrollo local, sin embargo, es posible encontrar una línea de pensamiento alrededor del tema.

Dentro de la academia cubana se han destacado diferentes autores⁴ que han incursionado en el tema de desarrollo local, considerando que es a partir de la década del noventa que el país se volcó hacia un interés creciente por el tema del desarrollo. Conceptos como desarrollo humano, desarrollo sustentable, desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo humano local comenzaron a tener uso desde ese momento hasta hoy como conceptos complementarios unos con otros y cuyo surgimiento condicionó la necesidad de revertir el deterioro del funcionamiento social e incrementar el bienestar de la población en los territorios del país durante la crisis y en adelante.

La concepción del desarrollo local cubano, concibe este proceso como la acción concertada entre múltiples actores: "no es solo una estrategia política-institucional, o no lo es exclusivamente, sino que es el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, culturales, tecnológicos y otros) que operan y toman decisiones en el territorio o

3

Lo endógeno se concibe como la capacidad de apropiación del plus producto que permita su reinversión, la modernización tecnológica y diversificación productiva, uso racional de los recursos y conciencia ambiental, equidad en la distribución del ingreso, protagonismo de los gestores del desarrollo, alianzas entre los agentes y sentido de identidad de su gente con el territorio. (Tomado de (Arias Guevara & etal, 2008, pág. 21) En el caso cubano es imprescindible considerar que existen localidades y territorios que por sus características se subordinan directamente al nivel central de dirección del país, véase por solo citar un ejemplo el caso de Varadero o Moa, por cuanto resultan estratégicos para el desarrollo del país, de ahí la necesidad de lograr una correcta comprensión del concepto de desarrollo endógeno

⁴ Entre los que han tratado la temática desde la perspectiva económica cabe señalar: Alfredo González (Premio Nacional de Economía), Carmen Magaly León Segura, Rafael Sorhegui Ortega, Elier Méndez, Francisco Becerra, Lázaro Peña Castellanos, Mayra Paula Espina, Ramón González Fontes, Carlos Lazo Vento, Alfredo Jans Massó (premio nacional de Economía), Martha Zaldívar Puig, Luis del Castillo Sánchez, José Luis Sánchez García, Alodia Alonso Aleman, Ada Guzón Camporredondo, Matilde Campos, Yulien Herrera Diaz; entre otros.



que, sin estar localizados en el territorio, inciden en él". (León Segura & Sorhegui, No.2/2007, pág. 10)

Otro aspecto presente en las producciones teóricas cubanas es la necesidad del perfeccionamiento de las estructuras vinculadas al desarrollo local y la amplia vinculación de estos procesos con los diferentes actores de la sociedad cubana: "el fortalecimiento de las estructuras y los poderes locales, a partir de la estimulación de la participación ciudadana y del logro de acciones integradas a nivel de procesos de producción y reproducción de la vida cotidiana a nivel local". (Caño, 2004, pág. 163)⁵

A manera de síntesis en el siguiente cuadro permite se recogen los principales aspectos en los que el acercamiento al tema ha estado centrado y se recogen las aristas que han sido tratadas en los estudios realizados en Cuba sobre desarrollo local.

Tabla 1: Sistematización de las problemáticas por diferentes autores cubanos sobre desarrollo local.

Autor	Punto de vista de la problemática tratada
Alfredo López	La viabilidad del Desarrollo Local para los países subdesarrollados.
Alodia Alonso	Desigualdades territoriales.
Carlos Lazo, Martha Saldívar, Luis del Castillo	La gestión estratégica del Desarrollo Local: relación desarrollo local y gestión empresarial.
Juan Ricardo Botello	La gestión estratégica de la cooperación internacional.
Ramón González, Carlos León, Sorhegui(2007)	Las dimensiones y objetivos del Desarrollo Local. Territorios, regiones y localidades cubanas.
Ada Buzón	El papel de los municipios como unidad básica del desarrollo local para el caso de La Habana.
Yulien Herrera	Desarrollo Local, Innovación y el papel de las universidades.
(Arias, Labrada, Hernández, 2003; Mirabal, Almaguer Machado, 2004)	Análisis de las experiencias concretas en el ámbito rural y urbano y su impacto en los espacios locales de desarrollo desde la teoría.

⁵ En el año 2006 se conforma un plan ramal de la Educación Superior y el Desarrollo Local que conforma una red nacional GUCID que integra todas las universidades del país, con 76 proyectos de desarrollo municipal en 26 municipios del país. Entre sus principales resultados se encuentran: la elaboración de un marco conceptual, programas de formación, talleres y la publicación de un boletín mensual.



(León Segura,2007.)	Conceptualización de desarrollo local para el caso cubano.
(Arias Guevara & et al 2008)	Ejes o dimensiones del desarrollo local como la participación, la sustentabilidad ambiental y en el trabajo cultural desde la concertación estratégica de los actores de la sociedad local para fomentar el desarrollo.
(Guzón, Méndez,Arias,Labrada, Hernández,2004)	Diagnóstico de las potencialidades y limitaciones de los espacios locales de gobierno en el municipio.
(Castillo Sanchez,2011)	Esquemas de financiamiento en el desarrollo local
(Sanchez , Jose Luis, 2012)	Papel de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo local
(Jans Alfredo, 2007)	Esquemas Municipales de Desarrollo
(Campos , Matilde,2011)	Matriz DAFO para los procesos de desarrollo local cubano.
(Mendèz, Elier, 2007)	Índice de desarrollo territorial en Cuba.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de (Arias Guevara & et al, 2008, págs. 24,29,30,31)

Considerando las particularidades propias de Cuba como país subdesarrollado y en un proceso de transición al socialismo, en este trabajo se suscribe la siguiente definición de desarrollo local: es un proceso mediante el cual, los actores locales establecen iniciativas de desarrollo local y promueven actividades económicas eficientes y eficaces, de forma coordinada con todos los agentes políticos y sociales encabezados por el partido y el gobierno, en proyectos conjuntos que influyen decisivamente en el sector productivo, incentivando el territorio, y así incrementar los valores productivos, la eficiencia en la gestión y la efectividad social y elevar el bienestar de la población. (Lazo, 19 de mayo del 2011)

Se sustenta esta definición por ser la que a juicio de la autora refleja con mayor exactitud algunas de las peculiaridades distintivas de los procesos de desarrollo local en Cuba:

- a- Las iniciativas de desarrollo local son promovidas de forma conjunta por todos los actores políticos y sociales *bajo la dirección* del Partido y el gobierno.
- b- Se promueven actividades económicas *eficientes y eficaces* que incidan decisivamente en el *sector productivo y en el incremento de los valores productivos*.
- c- Dichas actividades están igualmente encaminadas al incremento de la *efectividad social y a elevar el bienestar de la población*.



En síntesis los procesos de desarrollo local en el país deben estar articulados a la estrategia de desarrollo trazada por el país den respuesta a los problemas originados a partir de la persistencia de desigualdades territoriales, la necesidad de garantizar la soberanía alimentaria del país y transformar su estructura productiva en función de elevar el nivel y calidad de vida del ser humano, elemento rector y central de dicha estrategia de desarrollo.

1.3- Bases normativas del desarrollo local en la actualidad

La situación actual de la economía cubana (unido a una coyuntura internacional desfavorable), condujo a la celebración del 6to congreso del PCC, en abril del 2011 y a la conformación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del PCC y la Revolución en aras de; "...actualizar el modelo económico cubano, con el objetivo de garantizar la continuidad e irreversibilidad del Socialismo, el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población..."⁶

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución son un conjunto de directrices que desde la base de fundamentar el Socialismo en Cuba, promueven el la restructuración y cambios del funcionamiento de la sociedad en lo tocante a economía y manejo del papel del Estado en la vida del país, sin menoscabar las funciones que le corresponden.

El impulso a las llamadas iniciativas de desarrollo local y la autonomía que para ello necesitan los territorios, no solo se recogen en el apartado dedicado al Modelo de Gestión Económica de los Lineamientos, sino que se encuentran presentes a lo largo de todo el documento, lo que indica que la dimensión local del desarrollo ha comenzado a visualizarse como importante por lo que comienzan a darse pasos para su revitalización.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social trazaron las líneas directrices para la conformación de un nuevo modelo de gestión territorial que incluya las transformaciones en el modelo de gestión económica⁷, las nuevas formas de propiedad no estatal y las Iniciativas de Desarrollo Municipal. (Lineamientos, 2011, págs. L2,21,24,37)⁸.

El llamado a la actualización del modelo económico cubano y el espíritu que en los Lineamientos de la Política Económica y Social del PCC y la Revolución se

⁶ Resolución sobre Lineamientos de la Política Económica y Social del PCC y la Revolución (2011).

⁷ En los medios académicos cubanos se desarrolla un amplio debate acerca del modelo económico cubano, no es el propósito de este trabajo tratar esos aspectos. Remitimos al lector al artículo: "**El Modelo de Funcionamiento Económico en Cuba y sus transformaciones. Seis Ejes Articuladores para su análisis**" del Dr. Oscar Fernández Estrada. Una versión del trabajo ha sido publicada en el No.154, agosto de 2011, de la revista electrónica *Observatorio de la Economía y la Sociedad Latinoamericana* (ISSN 1696-8352), indexada en IDEAS-RePEc y alojada en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/cu>.

⁸ El 33% de los lineamientos tocan los aspectos territoriales.



recogen, evidencian el reconocimiento de los graves problemas por los que atraviesa la economía cubana. Uno de los aspectos recogidos en los lineamientos es la necesidad de redimensionar la extensión local del desarrollo en el país, tanto para resolver algunos de los problemas más inmediatos que hoy se presentan (alimentos, empleo, vivienda...) así como soporte de la estrategia de desarrollo nacional.

En el Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social se plantea en el lineamiento 37 lo siguiente “El desarrollo de proyectos locales, en especial los referidos a la producción de alimentos, deberá constituir una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial de este esfuerzo, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la economía nacional.” (Lineamientos, 2011, pág. 5)

Se puede mencionar que los Lineamientos aprobados están agrupados en doce conjuntos definidos por la materia central a la que se orienta el lineamiento. En total se cuenta con trescientos trece lineamientos, de los cuales se encuentran, de una manera u otra, abocados a promocionar la actividad económica local o la orientación de los resultados de estas actividades, trece lineamientos, a saber, el 37, 61, 103, 178, 180, 191, 206, 207, 217, 233, 239, 263 y el 296.

Los lineamientos tienen el propósito de otorgar cierto nivel de autonomía administrativa a los CAM, y se orientan esencialmente hacia la producción de alimentos que sirvan para abastecer a la localidad y los posibles receptores, entendiéndose turismo y cualquier otro sector que tenga necesidad del insumo alimentos, que pueda resultar ventajoso en materia precios; de igual manera existe una inclinación por la promoción de iniciativas que promuevan la producción de insumos materiales que sea posible generar su producción a partir de industrias de carácter local.

Buscan que definitivamente las capacidades y decisiones empresariales recaigan sobre la estructura netamente empresarial, que asuman sus riesgos, costos y sean responsables de sus ganancias. Además se prevé a partir de los lineamientos, y ese es su objetivo, el derrame de lo que pueda significar los ingresos locales para la misma promoción del desarrollo local que se sustenta materialmente en lo que el territorio tenga a su disposición, más allá de que el gobierno Central en ningún caso se esté deshaciendo de sus responsabilidades en materia social, pero si está siendo justo en las capacidades y desempeño a nivel local, porque, sobre todo, esto elimina obstáculos que acortan la distancia entre los esfuerzos hechos y los logros a obtener.

La mayor horizontalidad en el funcionamiento de la asimilación socioeconómica



de los lineamientos se verá también estimulada por el incremento de la responsabilidad social de las empresas al crearse la figura del tributo territorial, cuya envergadura se fijará centralmente y que descentralizará parte del financiamiento de los Consejos de Administración Municipal.

No son pocas las contradicciones asociadas a la implementación de los procesos de desarrollo local en el país. La respuesta científica a estas contradicciones debe construirse a partir de la identificación de las mismas y la inclusión de las posibles soluciones en el diseño de políticas económicas por parte del Estado cubano, en el diseño del marco regulatorio que posibilite el uso efectivo de los instrumentos que permitan la revitalización de los territorios, como por ejemplo el impuesto territorial y el empoderamiento de los gobiernos municipales a fin de que puedan convertirse en verdaderos gestores de estos procesos.

1.4-Contradicciones presentes en los procesos del desarrollo local en Cuba:

Las Iniciativas de Desarrollo Municipal han sido muestra fehaciente del esfuerzo nacional por impulsar el desarrollo de las localidades. En el año 2011 al celebrarse el Congreso del PCC se refuerza la voluntad política al respecto y las IDM se convierten en un eje fundamental para la implementación del nuevo modelo de gestión económica del país.

La Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local tiene como objetivo lograr una participación activa de los gobiernos municipales en su estrategia de desarrollo, mediante la gestión de proyectos económicos capaces de autofinanciarse, generar ingresos que permitan la sustitución efectiva de importaciones, especialmente alimentos y obtener ganancias que se destinen en beneficio local y de forma sostenible, como complemento de las estrategias productivas del país. (IMDL)

Basado en los lineamientos⁹ de la política económica del país, acontece el hecho de replantearse el papel de los gobiernos y de la planificación territorial, en este sentido juegan un papel decisivo los Consejos de la Administración Municipales cumpliendo funciones estatales y no interviniendo directamente en la gestión empresarial, hecho este que corrobora la intención de proveer de mayor autonomía a los agentes municipales para la gestión.

De igual manera la aplicación de un impuesto territorial garantiza que los organismos que operan en el municipio tributen al desarrollo del mismo y respondan por el propio bienestar de sus establecimientos.

Las estrategias de desarrollo que hasta el momento se han planteado también están enfocadas en que los proyectos locales permitan el logro de una

⁹ Basado en los lineamientos no. 21,35, 36, 37,120.



producción de alimentos que posibilite el autoabastecimiento municipal, favoreciendo el desarrollo de las mini-industrias y centros de servicios, donde el principio de la autosustentabilidad financiera sea un elemento clave, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la Economía Nacional y de los municipios.

En este contexto en que se ha ido creando un marco institucional y un fuerte incentivo al desarrollo local cabe preguntarse: ¿en qué condiciones las Iniciativas de Desarrollo Municipal generan desarrollo local, en el caso cubano?:

- ❖ Cuando se vinculan o complementan a las estrategias de desarrollo nacional a través de los programas estratégicos del país, enriqueciendo el cumplimiento de los mismos con las iniciativas y recursos locales. Ejemplo: actividad turística, actividad agropecuaria, exportaciones
- ❖ Se integran los proyectos locales con esquemas de producción, comercialización y de servicios que permitan cerrar los ciclos de las actividades de la localidad y en este sentido no tener que depender totalmente de insumos nacionales críticos. Por ejemplo para las comunidades geográficamente alejadas de los centros económicos.
- ❖ Se estimula el mercado interno, satisfaciendo las necesidades de la población.
- ❖ Se logran reanimar unidades empresariales de subordinación nacional o provincial, sin tener que esperar por la asignación de recursos a nivel central.
- ❖ Se impacta con las iniciativas locales en el aprovechamiento de la innovación tecnológica y su aplicación en los proyectos locales, a partir de las relaciones que se establecen con los centros de investigación y universidades.

Lo anterior, permite conocer el estado deseado para el logro del bienestar municipal. Sin embargo, en el estado real en que se encuentran enmarcadas estas iniciativas e intenciones, persisten algunos problemas por resolver, que dificultan la sustentabilidad de las Iniciativas de Desarrollo Local.

Los problemas identificados, pueden agruparse en tres ejes fundamentales:

a) Problemas de dirección y cultura del cambio:

- ❖ Verticalidad de las decisiones económicas que limitan el protagonismo de las autoridades del territorio en el desarrollo local.
- ❖ No existe una política integradora de todos los factores involucrados; las empresas subordinadas al nivel central responden a una política o



lineamiento que en muchas ocasiones no se relacionan con las necesidades que más afectan al municipio

- ❖ Burocratismo: “Engorrosa tramitación para realizar cambios y aprobaciones” debido a las legislaciones establecidas, normativas, disposiciones, regulaciones, procesos, estructuras y orientaciones que limitan la toma de decisiones.
- ❖ Es necesario darle un mayor protagonismo a las instituciones municipales e ir eliminando la política de decirle a los de la base todo lo que hay que hacer.
- ❖ Insuficiente liderazgo de los gobiernos locales para encabezar los objetivos del desarrollo local
- ❖ Debilidad estructural de algunas instituciones municipales. Falta de integración y comunicación entre los órganos rectores de la comunidad.

b) Situación y gestión económica financiera

- ❖ Limitado poder económico y autoridad para la toma de decisiones en cuanto a la planificación económica del territorio y sus vínculos con los niveles nacionales y provinciales, según sea el caso.
- ❖ Insuficiente autonomía económica para la gestión de los ingresos y los gastos de la localidad.
- ❖ Restringido objeto social que tienen aprobado las entidades que radican en el territorio.
- ❖ Poca accesibilidad a la información de precios, así como es insuficiente los estudios de mercado internacional y nacional
- ❖ Falta de confianza de los productores en cuanto a la estabilidad de los suministros de insumos y financiamiento necesarios para poder llevar a cabo los proyectos
- ❖ Insuficientes recursos financieros y poco dominio del análisis de las alternativas para obtenerlos y gestionarlos.
- ❖ Constituye una preocupación que la aprobación de proyectos sea por los niveles superiores, ya que pueden estar expresando intereses sectoriales o provinciales sin considerar la necesidad de la localidad.

c) Referidos a la capacitación:

- ❖ Débil conocimiento sobre el desarrollo económico local por las autoridades centrales y locales.
- ❖ Desconocimiento de la experiencia acumulada en el país a través de los proyectos del PROGRAMA DESARROLLO HUMANO LOCAL(PDHL), entre otros.
- ❖ Es insuficiente el dominio y utilización de los mecanismos económico financiero para la gestión de proyectos locales.



- ❖ Falta preparación en cuanto a la aplicación de las metodologías existentes para el desarrollo de los planes de negocios en la localidad.
- ❖ No existe definición de la parte del pago en moneda convertible (cuc) a los productores para poder recuperar el préstamo en dicha moneda.
- ❖ Demora en aprobar la ampliación del objeto social que limita la obtención del financiamiento.
- ❖ Limitaciones para vender a tercero, el excedente por encima del encargo estatal.
- ❖ Falta de actualización de los precios para elaborar la ficha costo país.
- ❖ El banco exige que se pague el crédito para el capital de trabajo en el primer año del proyecto, lo que es incompatible con el período de maduración y el riesgo de los proyectos agropecuarios.
- ❖ Problemas con el sistema de contratación.

En nuestros días el municipio en sí mismo entraña disímiles contradicciones, pues es portador no solamente de las contradicciones hacia arriba sino también de las contradicciones hacia abajo. Se hace necesario trabajar para lograr el necesario equilibrio entre lo que puede y debe hacer el gobierno municipal dentro del marco regulatorio existente, los recursos disponibles, el potencial endógeno existente en el territorio y las atribuciones y prioridades que tiene el gobierno central: "Conviene no caer en reduccionismos extremos que plantean que el Municipio puede hacerlo todo, pues las fallas burocráticas son más importantes que las fallas del mercado, y por consiguiente puede convenirle no hacer nada. La capacidad administrativa y autonomía del gobierno municipal puede ser modificada por las propias políticas locales. Se requiere de una gran voluntad política por parte de los dirigentes municipales." (Tarapuez Chamorro, 2001, pág. 445).

La planificación territorial continúa confrontando problemas, los cuales se concretan en el municipio que sufre la doble subordinación provincial y nacional. En ese proceso se constatan contradicciones provenientes de la insuficiente elaboración de las bases teórico-metodológicas que rigen el mismo, las que se derivan de las bases que lo regulan y su interpretación, -que como toda actividad que realizan los individuos tiene un componente subjetivo- así como las propias del municipio, lo cual complejiza el proceso y no puede dejar de ser considerado con vistas a su solución.

Por otra parte en muchos municipios cubanos se encuentran enclavadas las empresas e instituciones que tienen subordinación provincial o nacional, sin embargo las mismas no tributan a los ingresos del territorio pero sí forman parte por ejemplo de los planes de consumo energético o hidráulico del mismo.



También coexisten disímiles problemas asociados a la fuerza de trabajo y que imposibilitan el tributo de la misma al desarrollo del territorio. En muchos municipios hay un gran número de fuerza de trabajo altamente calificada (doctores y másteres) cuya actividad no tienen ningún vínculo con el municipio, igualmente pasa con los centros de investigación y capacitación quienes realizan una actividad muy distante de los objetivos de la localidad donde se encuentran.

Otro problema existente está asociado a componentes socio demográficos que rara vez son tomados en consideración, la propia estructura de la población ya sea por envejecimiento (la población cubana muestra una tendencia al envejecimiento similar al de los países desarrollados) o por ser muy jóvenes, necesitan de las estructuras adecuadas para garantizar los cuidados asistenciales, de superación u ocio requeridos. Todo esto genera la necesidad de incluir en el modelo económico cubano los instrumentos y políticas desarrollar formas que posibiliten una gestión territorial a nivel municipal eficaz y eficiente y que posibiliten cerrar la brecha de las contradicciones entre el estado normativo y real existente en materia de desarrollo local.

La figura siguiente sintetiza el nivel de contradicciones en el municipio.

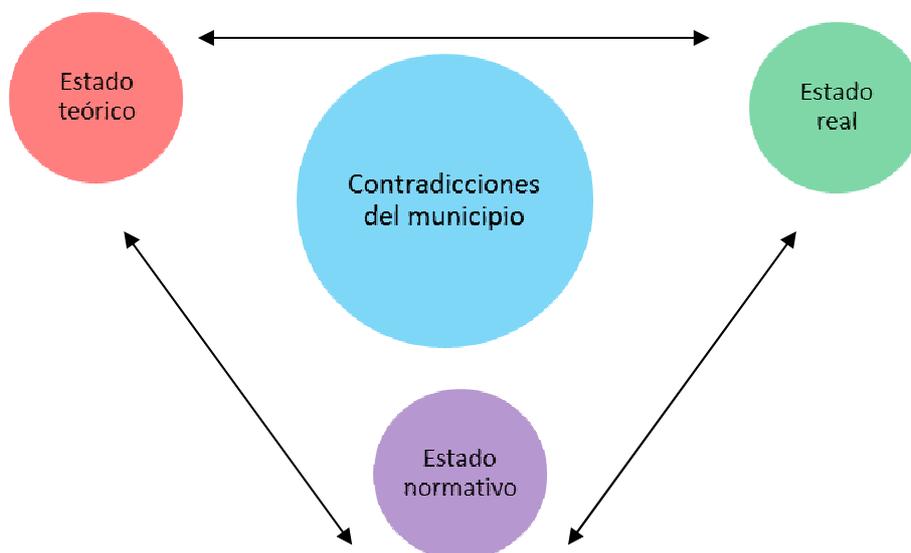


Figura 1: Contradicciones en el municipio

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales.

1. En Cuba se ha venido elaborando un enfoque propio de desarrollo local que tiene en cuenta las particularidades del país, las cuales dimanar de su condición de país subdesarrollado, insular, pequeño y con un proyecto de



construcción del socialismo. El país cuenta con condiciones excepcionales para impulsar estos procesos, articulándolos coherentemente a la estrategia de desarrollo nacional y que se concretan en una fuerte voluntad política encaminada a perfeccionar el modelo económico cubano, el gran potencial humano creado, la infraestructura económica, productiva y social acumulada por la revolución y la enorme capacidad movilizativa y compromiso de los actores políticos.

2. El municipio cubano ha sido el espacio históricamente configurado en el que se materializa la identidad cultural y recursos intangibles de los diferentes territorios cubanos. Las contradicciones en el municipio dificultan su capacidad de convertirse en el espacio idóneo para gestionar las estrategias de desarrollo local incluidas y se ve limitada la pertinencia de las acciones desarrolladas con este propósito, su eficacia, la participación de los diferentes actores y el papel protagónico de la sociedad local en el diagnóstico y solución de los problemas del municipio.

3-La propuesta estratégica para la implementación de las iniciativas de desarrollo municipal ha estado basada en la ejecución de los lineamientos del 6to Congreso del PCC, cuyos ejes fundamentales propician la conformación de un entorno favorable para convertir a los municipios cubanos en potenciadores del Desarrollo Local. Se trata de aprovechar la oportunidad coyuntural histórico –concreta para impulsar la aplicación de la referida concepción en las localidades Municipales e Intramunicipales_vigilando el equilibrio preciso que debe existir entre las política de centralización y descentralización, no permitiendo que el temor por la independencia económica relativa asociada a las políticas de descentralización limite la aplicación integral de la concepción del Desarrollo Local y frene la solución de otras contradicciones que se sintetizan en el municipio como célula económica o que se derivan del propio proceso en curso.

4- El actual proceso de reordenamiento del modelo económico cubano incluye la actualización y el perfeccionamiento de su componente territorial. En el mismo las Iniciativas de Desarrollo Local están llamadas a darle solución a una buena parte de los problemas de los territorios, sin embargo aún es insuficiente el marco normativo que las mismas propician y existe una brecha considerable entre este y el estado real del proceso, la cual debe irse cerrando en la medida que dicho proceso avance.

Bibliografía.

1. Ábalos, J. (febrero 2000). *El fomento al desarrollo productivo local. orientaciones, actores, estructuras y acciones*. La situación en Chile en los



- noventa (LC/R. 1976). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
2. Affonso Alvares, R. d. (2000). *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil (LC/R.1975)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
 3. Albuquerque, F. (octubre 2001). Desarrollo económico local y cooperación para el desarrollo. *Conferencia cooperación local para el desarrollo: Desarrollar lo local para una globalización alternativa*. San Sebastián: HEGO, Euskal Fundazioa.
 4. Antón Cutilla, M. A. (2006). *Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo 2006 – 2012. Diagnóstico. Plaza de la Revolución*. Ciudad de la Habana: Departamento de Planeamiento y Urbanismo, Dirección Municipal de Planificación Física, Plaza de la Revolución. .
 5. Arias Guevara, M. d., & et al. (2008). *Estudios sobre Desarrollo Local, Innovación Social y Género*. La Habana: Academia.
 6. Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
 7. Arocena, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Segunda edición, Universidad Católica y Taurus.
 8. Autores, C. d. (2004). *Economía Política. Material de estudio*. La Habana, Cuba: Departamento de Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de la Habana.
 9. Bellagamba. (2010). <http://www.instituto127.com.ar/Espacio127/08/n8nota06.htm>. Recuperado el noviembre de 2011, de Electrónica de trabajos publicados, Universidad de Barcelona. Disponible en world wide web, <http://www.ub.es/geocrit/menu.htm> : feab@arnet.com.ar
 10. Benavides, M. (2000). *Estudio de caso a nivel local: el Programa Municipal de Desarrollo Empresarial y la experiencia de la Municipalidad de Ilo*. . Santiago de Chile: LC/R.2015. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
 11. Campos Alfonso, J. M. *Cuba frente al Desarrollo Local: consideraciones teórico-metodológicas y reflexiones DAFO respecto a su aplicación*. La Habana: UH, departamento de Ciencias Empresariales.



12. Caño, M. d. (2004). *Cuba, desarrollo local en los noventa*. La Habana: en Desarrollo Humano Local, Cátedra UNESCO, Universidad de la Habana.
13. Castro Aguirre, C. (1999). Mapas Cognitivos. Qué son y cómo explorarlos. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona*, disponible en world wide web, <<http://www.ub.es/geocript/htm.menu>> [ISSN 1138-9788].
14. *Constitución de la República de Cuba*. (2007). Editora Política.
15. Coraggio, J. L. (23-24 de julio 2002). Universidad y desarrollo local. *Ponencia presentada en el Seminario Internacional La educación superior y las nuevas tendencias*. Quito: organizado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), UNESCO y el CIESPAL.
16. Espina, M. P. (2006). *Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial*. La Habana: en Desarrollo Local en Cuba (compilación); Editorial Academia.
17. Falabella, G. (2000). *Los cien Chile. Más allá del país promedio*. . Estudio exploratorio, LC/R.2020, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
18. García Rabelo, M., & etal. (2006). *Las teorías acerca del subdesarrollo y el desarrollo: una visión crítica*. La Habana: Félix Varela.
19. Guevara, E. C. (1977). *Obras completas en nueve tomos. Tomo 7*. . La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
20. JLazo, C. (19 de mayo del 2011). *¿De qué desarrollo local hablamos? Propuesta para el debate*. Cuba: ponencia presentada al 2do taller nacional del GUCID.
21. León Segura, C. M. (2005). El territorio como variable económica: elementos para la reflexión. *Economía y desarrollo*, 7.
22. León Segura, C. M., & Sorhegui, R. (No.2/2007). Repensar el Desarrollo Local en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 156-157.
23. Linares, C. (2006). *Centralidad de la cultura en las dinámicas de transformación local*. La Habana,: en Desarrollo Local en Cuba (compilación), Editorial Academia.
24. Lucas Mas, C. Ó. (mayo 2002). *EL SISTEMA TRIBUTARIO CUBANO: Evolución Histórica, Análisis de la Problemática Actua ly*



- Propuesta de Reforma*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Tesis Doctoral.
25. Lyotard, J.-F. (1971). *"La condition postmoderne" (La condición posmoderna)*. Versalles.
26. Maldonado, A. *La experiencia de desarrollo económico local del municipio de Pensilvania, Colombia*. Maldonado, A. La experiencia de desarrollo económico local del municipio de Pensilvania, CSantiago de Chile: LC/R: 1979. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
27. Marx, C. (1973). *El Capital*. Editorial Venceremos, capítulo 1, epígrafe 1.
28. Muñoz Villalobos, C. (2000). *La experiencia de desarrollo económico local en el municipio de Rancagua: Programa Rancagua Emprende, Sexta región*. Chile LC/R. 1986, Santiago de Chile.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
29. ONE. (2011). *Oficina Nacional de Estadísticas* .
30. PCC. (7 de noviembre de 1997). Resolución Económica del V Congreso del PCC. *Granma* .
31. Peñate López, O. (2011). *Los factores socioculturales en el Desarrollo Local en Cuba*. Ciudad de la Habana: Facultad de Economía, UH, inédito.
32. *Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social*. . Cuba: VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Modelo de Gestión Económica, Territorios.
33. Ramos Hernández, P. (2011). *"REPENSAR LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. UNA NECESIDAD PARA LA CUBA ACTUAL"*. La Habana: TESIS PRESENTADA EN OPCIÓN AL GRADO CIENTÍFICO DE MÁSTER EN ECONOMÍA.
34. Tarapuez Chamorro, E. (2001). Una política municipal para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. *Revista Venezolana de Gerencia*, año 6,# 15 , 445.
35. UNESCO. (s.f.).
<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/node/205>. Recuperado el 15 de febrero de 2012, de <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/node/205>.



36. Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, LC/R.1964. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
37. Zubieta, J. (2000). *Estudios de caso a nivel local: elementos para el desarrollo del municipio de Irupana, la experiencia de la Corporación Agrícola Campesina y el proceso participativo de elaboración del Plan Operativo Anual*, LC/R.2037. LC/R.2037, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).