

A 3D bar chart with seven bars of increasing height from left to right. The background is a light gray with faint, semi-transparent numbers and mathematical symbols like percentages and plus signs scattered throughout. The title 'MIRADAS' is in large orange letters, 'A LA ECONOMÍA CUBANA' is in black, and the subtitle 'Desde una perspectiva territorial' is in orange.

MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

Desde una perspectiva territorial



MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

Desde una perspectiva territorial

Omar Everleny Pérez Villanueva
Ricardo Torres Pérez
Compiladores

Prólogo
Carlos García Pleyán



La Habana, 2014

Coordinación editorial: Idania Trujillo de la Paz
Compiladores: Omar Everleny Pérez Villanueva
Ricardo Torres Pérez
Edición: Adriana Sosa Díaz
Diseño y diagramación: Eduardo Solano Estrada

© Editorial Caminos, La Habana, 2014
© Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
© Colectivo de autores

ISBN 978-959-303-085-4

330
Mir

Miradas a la economía cubana : desde una perspectiva territorial / comp.
Omar Everleny Pérez Villanueva, Ricardo Torres Pérez ; pról. Carlos
García Pleyán. -- La Habana : Editorial Caminos, 2014.
168 p.

ISBN 978-959-303-085-4

1. ECONOMIA-CUBA
- I. Pérez Villanueva, Omar Everleny, 1960-
- II. Torres Pérez, Ricardo, 1981-
- III. García Pleyán, Carlos, 1946-

Editorial Caminos
Ave. 53, no. 9609, entre 96 y 98 Marianao, La Habana, Cuba, CP 11400
Teléfono: (537) 260 3940 / 260 9731
Fax: (537) 267 2959
Correo electrónico: editorialcaminos@cmlk.co.cu
Sitios web: www.ecaminos.cu / www.cmlk.cu

*Queremos agradecer a las instituciones que apoyan la edición
e impresión de esta colección, especialmente a la AECID
y a la Editorial Caminos del Centro Memorial Martin Luther King, Jr.*



ÍNDICE



PRÓLOGO

Carlos García Pleyán / 11

CAPÍTULO 1

Cuba: una visión de la economía global y sus territorios / 17

Omar Everleny Pérez Villanueva

Ricardo Torres Pérez

CAPÍTULO 2

Entrampados en el fuego amigo / 31

Juan Triana Cordoví

CAPÍTULO 3

¿De quiénes son los territorios? / 43

Luisa Ñíguez Rojas

CAPÍTULO 4

La gestión administrativa y financiera local,
una necesidad para el desarrollo / 57

Alejandro Louro Bernal

CAPÍTULO 5

Desafíos territoriales del sector turístico cubano en el contexto
del proceso de actualización del modelo económico / 69

José Luis Perelló Cabrera

CAPÍTULO 6

Empleo y territorio: desafíos actuales para la equidad en Cuba / 81

Dayma Echevarría León

Ileana Díaz

CAPÍTULO 7

Los nuevos senderos del desarrollo local entre el mar
y la montaña / 99

Alfredy Durán Durán



CAPÍTULO 8
El desarrollo local: una experiencia desde el territorio
de Santiago de Cuba / 109

Rodolfo Hernández Despaigne
Yenisey López Cruz

CAPÍTULO 9
Desarrollo socioeconómico local en Cienfuegos.
Mediciones a escala municipal y estrategias de
transformación desde el territorio / 117

Francisco Ángel Becerra Lois
Jesús René Pino Alonso

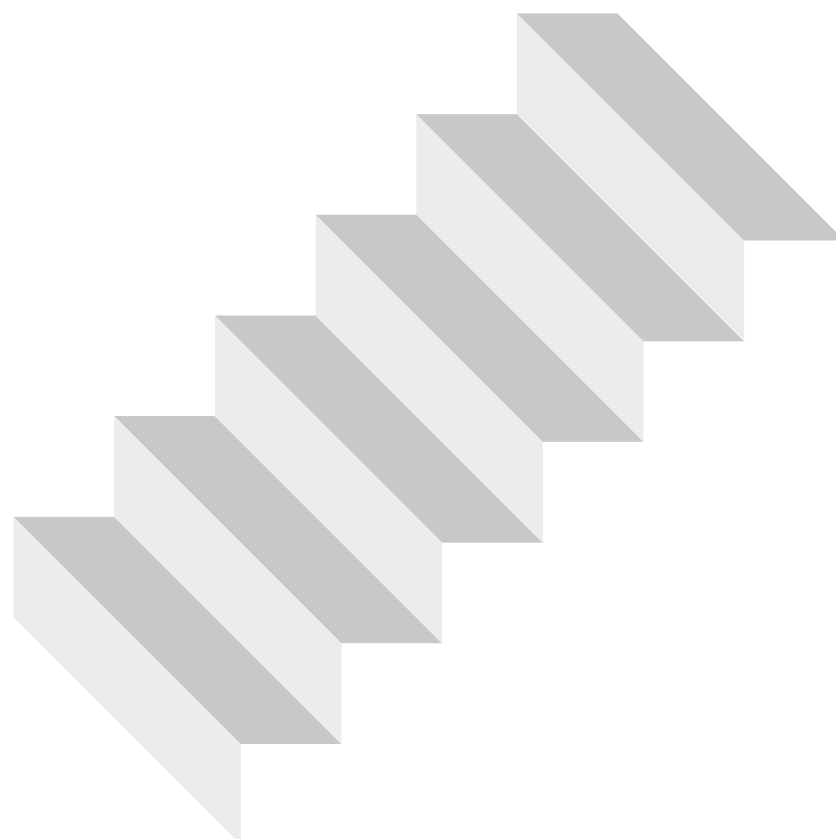
CAPÍTULO 10
Planificación socioeconómica territorial.
Situación actual en la provincia de Holguín / 135

Norma Sánchez Paz
Iboris Sánchez Rigñak

CAPÍTULO 11
Retos y perspectivas del desarrollo territorial-local
en Villa Clara / 151

Eusebia Cristina Mendiando Roig
Gertrudis Leticia Toledo Cabrera

DE LOS AUTORES / 163





Introducción

Constituye una excelente idea dedicar este número de *Miradas a la economía cubana*, a la dimensión territorial de los procesos de reforma económica y cambio social. De hecho, a pesar de las claras indicaciones formuladas recientemente por el Presidente Raúl Castro:

a los gobiernos provinciales y municipales se les va a ir incrementando la autoridad y respaldándolos, y descentralizando facultades desde arriba. Hemos dicho que el Gobierno municipal tiene que tener facultades y recursos, y también hablamos de cómo obtenerlos, y que seguiremos delegando facultades.¹

Se hace cada vez más evidente que los temas relacionados con la descentralización territorial y el fortalecimiento de los gobiernos locales son probablemente los más rezagados en el proceso de “actualización” del modelo económico. Es por ello que indagar sobre la cuestión, subrayando la importancia y trascendencia de la visión territorial del desarrollo es extremadamente oportuno y pertinente.

Bajo la cuestión territorial se esconden al menos dos asuntos de gran trascendencia para la planificación y la gestión del desarrollo en el país. De una parte, la oportunidad de dar solución a los mantenidos y acrecentados problemas de falta de integralidad y articulación de las decisiones inversionistas ramales que finalmente toman cuerpo en un mismo territorio, donde los gobiernos locales deben asumir y manejar contradicciones e incoherencias que hoy no son de su competencia. De otra parte, el siempre postergado tema de la descentralización, del reconocimiento de las facultades y los recursos que permitan a los gobiernos locales cumplir con su cometido ante la población que los eligió.

¹ R. Castro: “Discurso de clausura en la Asamblea Nacional del Poder Popular”, 18 de diciembre de 2010.

La mirada territorial

Desconocer la dimensión territorial de los procesos de cambio económico y social es tan improcedente y de tan graves consecuencias como lo sería ignorar la dimensión temporal y confundir pasado con futuro o diagnóstico con pronóstico. Todo hecho económico o social se da en un contexto marcado por su temporalidad y su espacialidad, que son los que le dan sentido. La conducción preponderantemente sectorial y centralizada de la economía tiende a menospreciar los condicionamientos y las consecuencias espaciales de las decisiones. Por ello, hay que formular explícitamente políticas públicas y gestionarlos a través de instrumentos institucionales que permitan entenderlos, argumentarlos e intervenir en ellos. Tal fue, en cierto modo, el papel jugado por el Instituto de Planificación Física en los decenios del 60 al 80.

La toma de decisiones económicas dirigida por ministerios necesita de un balance y un diálogo con las autoridades territoriales, en nuestro caso las estructuras locales (provincia y municipio) del Poder Popular. Desde el “nivel central” las unidades territoriales tienden a tratarse como tal, como unidades, sin percibir la diferenciación de sus espacios internos y confundiendo las medias estadísticas con sus distribuciones (un municipio con indicadores promedio satisfactorios puede esconder zonas muy desfavorecidas). De otra parte, no está de más recordar hasta qué punto el lugar de origen constituye un “marcador social” tan o más fuerte que el género o la raza. No es lo mismo nacer en Playa que en Buey Arriba. En una dimensión económica, no es factible tampoco ignorar los potenciales naturales de una localidad, desdeñar el impacto de la accesibilidad y la distancia en los procesos económicos o desconocer el impacto social y ambiental de los procesos productivos. La sectorialidad fragmenta el territorio e impide armar cadenas locales de valor o encadenamientos productivos. En dos palabras, la realidad se despliega de forma diferenciada en el territorio con consecuencias económicas y sociales que no se pueden soslayar y que hay que gestionar ineludiblemente.

Un desbalance entre las concepciones sectoriales y las territoriales, una asimetría entre las facultades de los Ministerios y las de los Gobiernos locales dibujará realidades nacionales muy distintas, no solo geográfica sino económica y, sobre todo, políticamente. En las estructuras ministeriales la rendición de cuentas es hacia arriba, en el Poder Popular funciona hacia abajo, hacia la población que los eligió. El rol que juegan los criterios de eficacia y eficiencia o de justicia y equidad no son homogéneos en las dos concepciones.

La propia lectura –y “escritura”– del territorio es múltiple y diversa. Pueden leerse en el espacio regiones naturales, regiones económicas, comunidades culturales, regiones definidas por su homogeneidad o por su lógica y funcionamiento polarizado, regiones integradas o enclaves aislados, espacios simbólicos..., del mismo modo que puede organizarse y gestionarse el territorio a través de distintas divisiones político-administrativas. Pero es difícil encontrar hechos o decisiones económicas que no tengan un impacto territorial (es decir, sobre el medio ambiente –natural o construido– y sobre las relaciones sociales). De tal modo que en los procesos de planeamiento no solamente hay que prever el impacto físico-espacial de esas decisiones sino tomar en cuenta también como “inputs” para el plan económico las propias demandas territoriales de empleo, vivienda, servicios sociales, infraestructuras técnicas, así como asumir los potenciales locales o regionales para planear el desarrollo.

Una mirada territorial, por lo tanto, permitirá percibir las distintas complejidades y particularidades del funcionamiento de zonas urbanas o rurales, sus diferentes potencialidades, sus diversas demandas. Hay hoy en Cuba municipios de 3 km² y otros de más de 4 500 km², los hay de menos de 10 000 habitantes y de más de medio millón. Algunos se desarrollan impetuosamente (Mariel, Cárdenas, Cienfuegos...), otros pierden población en dimensiones alarmantes (Cifuentes, Sagua de Tánamo, Yateras...). Ese tipo de mirada podrá tomar en cuenta el hecho de que si bien globalmente los 11 millones de cubanos residen en 7 000 asentamientos, más de la mitad de ellos –6 millones de habitantes– se concentran en tan solo 15 ciudades, en menos del 1 % de la superficie del país. De hecho, la expresión más evidente de la existencia de desbalances territoriales en cuanto a oportunidades y calidad de vida es el veredicto que da la población cuando migra. No existe indicador más claro de la apreciación de las oportunidades de una zona que los fenómenos emigratorios e inmigratorios: véase, si no, el impacto demográfico que han tenido en los municipios, decisiones económicas como la cancelación productiva de centrales azucareros o la apertura de instalaciones turísticas.

Durante las tres primeras décadas de la Revolución se formularon políticas territoriales y se estructuró un sistema de planificación física que abordó la solución de las contradicciones y la identificación de los potenciales y las oportunidades en los balances de uso de la tierra, del agua, del empleo, la distribución de la población (es decir, de las viviendas y los servicios sociales), la localización de las inversiones productivas, los encadenamientos

agroindustriales, el diseño y trazado de las infraestructuras de transporte, de comunicaciones, hidráulicas, etc. El sistema funcionaba en los tres ámbitos –nacional, provincial y municipal– cubría alcances de largo, medio y corto plazo y proponía localizaciones y trazados en función de análisis multidimensionales así como de propósitos (políticas) de equidad territorial. Ya en 1975, las Tesis del I Congreso del PCC planteaban: “Velar por la conjugación racional de la planificación sectorial y la territorial, teniendo en cuenta las iniciativas que surjan en las localidades, conforme a las posibilidades económicas del país” (Tarea 212).

El debilitamiento de sus estructuras técnicas, junto con la recurrente centralización de las decisiones económicas, conllevó una progresiva pérdida del enfoque territorial hasta el punto de atenerse actualmente a ser, sobre todo, una institución de inspección y control de las ilegalidades en el uso del suelo. Una eventual recuperación de los enfoques y los instrumentos de planificación territorial estará subordinada a decisiones –que desbordan sus competencias– sobre el alcance de las atribuciones de los gobiernos territoriales para los cuales el sistema de planificación física trabaja primordialmente, así como al modelo de planificación económica y social que actualmente se halla en proceso de actualización. En esa dirección van los lineamientos 120 y 121:

- Se elevará la calidad y la jerarquía de los planes generales de ordenamiento territorial y urbano a nivel nacional, provincial y municipal, su integración con las proyecciones a mediano y largo plazo de la Economía y con el Plan de Inversiones, tomando en consideración los riesgos sísmicos y otros desastres naturales. Garantizar la profundidad, agilidad y plazos de respuesta en los procesos obligados de consulta, rescatando la disciplina territorial y urbana.
- Se propiciarán las condiciones para el logro de una descentralización del Plan de Inversiones y un cambio en su concepción, otorgándoles facultades de aprobación de las inversiones a los Organismos de la Administración Central del Estado, a los Consejos de la Administración, a las Empresas y Unidades Presupuestadas.

Lo local y la descentralización

Una creciente sensibilidad hacia estos problemas a partir de la crisis de los noventa, ha generado una cierta confusión entre lo “territorial” y lo “local”. De hecho, si

bien un enfoque territorial puede abarcar desde lo nacional hasta lo local, a menudo lo territorial es referido como sinónimo de lo local, siendo este solo uno de sus niveles. En Cuba, además, se incrementa la confusión al definirse constitucionalmente (artículo 102) lo “local” a la vez como lo provincial y lo municipal. La importancia de esto radica en que lo local siempre se vincula al tema de la descentralización.

Han sido reiterados los intentos de descentralización de las estructuras estatales, siendo posiblemente los más trascendentes los de 1975 (con el despliegue de las estructuras del Poder Popular y la nueva DPA), 1993 (las medidas adoptadas ante el Periodo Especial) y 2011 (los Lineamientos de la política económica y social). Además, en los años noventa se fortaleció una cultura de desarrollo comunitario que favorecía la participación popular en su concepción y proyección, así como una más intensa valoración de los potenciales endógenos para el desarrollo local. Desafortunadamente, en todos los periodos esos esfuerzos se han enfrentado a fuertes resistencias en sentido contrario.

Sería importante desarrollar un análisis profundo de cómo fueron revertidos los anteriores intentos de reforzar las instancias locales, tanto en sus aspectos ideológicos como en sus condicionantes contextuales. No es este el espacio adecuado, pero sí resulta interesante mencionar algunos de los obstáculos que enfrentan las actuales medidas.

Si bien avanza paulatinamente la transferencia de la gestión del sector estatal a formas no estatales (entrega de tierras agrícolas, conformación de cooperativas no agrícolas, arrendamiento de locales...), así como la creciente demarcación entre las responsabilidades estatales y las empresariales (sobre todo en el experimento llevado a cabo en las provincias de Mayabeque y Artemisa), una efectiva descentralización de atribuciones y recursos hacia las instancias provinciales –y, sobre todo, las municipales– encuentra importantes obstáculos y resistencias.

El tema de la redistribución de atribuciones y competencias hacia los niveles locales se ve lastrado por un problema de larga data y de compleja solución: el de la “doble subordinación” con la que han debido trabajar las instancias administrativas de esos niveles. Subordinación de una parte hacia el gobierno local (Asamblea Provincial o Municipal del Poder Popular) y, de otra, hacia el Ministerio correspondiente en cada uno de los sectores. La capacidad de maniobra de las administraciones locales se reduce drásticamente dado que tienen que cumplir los programas nacionales dispuestos por cada autoridad

ramal y sus disposiciones metodológicas. Además, solo pueden intervenir en las entidades de producción y servicios de subordinación local. Cuando se examina el número y la importancia de estas en los municipios se puede constatar su escasa entidad. De hecho la doble subordinación siempre ha sido asimétrica entre el poder de decisión que ostentan los ministerios centrales y el de los gobiernos locales. En los pasos dados hasta ahora, estas debilidades pueden acentuarse si se toma en cuenta que antiguas empresas municipales pasan ahora a ser simples unidades empresariales de base (UBE) con menores atribuciones, mientras que las sedes empresariales se trasladan al nivel provincial. Ello tiene un efecto adverso adicional: al situarse los domicilios fiscales de las empresas en la provincia, se reduce consecuentemente la base imponible de los municipios. Una clara delimitación de las atribuciones y competencias entre los niveles nacional, provincial y municipal, todavía está por aprobarse, a pesar de que el Lineamiento 36 se pronuncia claramente al respecto:

Se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que desarrollan los Organismos de la Administración Central del Estado, dejando definidos los límites de sus competencias, vínculos, reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán.

Tan importante como la definición de las atribuciones es la disposición de los recursos. Existe ya una amplia experiencia en América Latina en procesos que han redistribuido competencias sin los recursos necesarios para poder ejercerlas. Son diversos los esfuerzos por revertir la situación y fortalecer la economía local, pero muchos de ellos deben enfrentar obstáculos estructurales. Por ejemplo, se han instituido fondos financieros para proyectos por medio de la Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local (IMDL), pero su aprovechamiento por parte de los municipios ha sido a menudo insatisfactorio. Se ha constatado su insuficiente preparación para formular con rigor los estudios de factibilidad y los planes de negocios requeridos para aprobar la inversión. Por otra parte, los obstáculos burocráticos inerciales que se presentan, todavía frenan cualquier iniciativa, incluidos los fondos que aporta la cooperación internacional. A veces se presenta esta falta de preparación justamente como una excusa para frenar la delegación de decisiones, argumento que no parece muy sólido en una sociedad con más de un millón de graduados universitarios.

- El desarrollo de proyectos locales, conducidos por los Consejos de Administración Municipales, en especial los referidos a la producción de alimentos, constituye una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, favoreciendo el desarrollo de las mini-industrias y centros de servicios, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la Economía Nacional y de los municipios (Lineamiento 37).

Se han autorizado las cooperativas no agrícolas, que podrían sin duda potenciar iniciativas locales, pero su desarrollo se ve limitado. De una parte, por ahora se trata a menudo de pequeñas instalaciones estatales poco eficientes “reconvertidas” en cooperativas sin contar realmente con la iniciativa de los trabajadores. De otra parte, su adecuado funcionamiento se ve limitado por trabas como un largo proceso de aprobación, la ausencia de mercados mayoristas, las limitaciones en sus intercambios con el sector estatal así como para obtener créditos.

Se entregaron cientos de miles de hectáreas de tierras estatales en arriendo, pero siguen los productores subordinados a las disposiciones y autorizaciones de las Delegaciones del Ministerio de la Agricultura. Las Direcciones municipales de la agricultura que, subordinadas a los gobiernos locales, podrían tomar decisiones más cercanas a los productores y a las particulares características de cada municipio, todavía están en experimentación en Mayabeque y Artemisa.

La reciente Ley tributaria introdujo una “contribución territorial para el desarrollo sostenible de los municipios” pero todavía con importantes limitaciones. Solo pueden cobrarlo los municipios que autorice anualmente el Presupuesto, y están exentos de pago en mayor o menor medida, numerosos sectores (agropecuario, cooperativas no estatales, empresas de las FAR, extranjeras, etc.). Además, la utilización de esos fondos queda condicionada a su obligatoria adecuación a numerosas disposiciones vigentes (como estar previstos los gastos en el Presupuesto y el Plan anual). Como manifestara Murillo en su intervención en la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 17 de diciembre de 2010:

En la Ley Anual del Presupuesto del Estado se establecen los sujetos obligados al pago de la Contribución Territorial, el tipo impositivo, así como las adecuaciones a las formas y términos de pago que se

requieran, tomando en cuenta las particularidades de los municipios, los sujetos del tributo y el sector de la economía en que operan.

Aunque de forma dispersa e insuficientemente articulada se han incrementado los esfuerzos por impulsar el planeamiento local. Se experimentan diversas iniciativas como las “Estrategias de desarrollo local” (del CEDEL), los “Planes de ordenamiento territorial” (del IPF), o los “Planes de desarrollo Integral” (del INIE-MEP). En todas ellas las articulaciones entre los distintos niveles de planeamiento, entre los diferentes municipios o entre los sectores estatal y no estatal son todavía inexistentes o insuficientes. Todos tienen, sin embargo, una dimensión positiva: la de preparar a los gobiernos locales en el ejercicio de sus funciones de planificación.

¿Cómo diseñar un modelo de desarrollo municipal sostenible?, que es un espacio que hoy no tenemos, y la operatividad de la vida y la solución de los problemas de todos los días a veces no nos dejan mirar un poquito más adelante. Por eso también está el concepto de que el Gobierno se tiene que dedicar a gobernar y hacer este tipo de funciones, se van entrelazando una con otra. [...] Por un lado, diseñar esta estrategia; por otro lugar, habrá que cederle cada vez más los impuestos territoriales para el propio desarrollo; por otro lado, habrá entonces que poner entidades de subordinación nacional que también tributen al desarrollo, de manera que esto se vaya conformando (M. Murillo, *ibidem*).

A pesar de los buenos propósitos, los obstáculos se acumulan: disminuye el porcentaje de los gastos del es-

tado ejecutados en los presupuestos locales; las inversiones extranjeras siguen requiriendo de la aprobación del Consejo de Estado, el Consejo de Ministros y el Ministerio correspondiente, sin intervención del territorio; no hay claros marcos institucionales para la colaboración interterritorial; los sistemas estadísticos e informativos no están concebidos para un uso local sino para los ministerios de nivel central... Tanto la mirada territorial –obligatoriamente intersectorial y participativa–, como la descentralización –de competencias y recursos– son claramente todavía asignaturas pendientes.

En esta compleja situación la mayor esperanza reside en recordar la clara voluntad política manifestada por la dirección del país:

Defendemos la utilidad de proseguir elevando paulatinamente la autoridad de los gobiernos provinciales y municipales y dotarlos de mayores facultades para el manejo de los presupuestos locales, a los cuales se destinará parte de los impuestos generados en la actividad económica con el fin de contribuir a su desarrollo” (R. Castro, *ibidem*).

Un mayor avance o retroceso de esta concepción contribuirá, sin duda, a diseñar una nación distinta en términos de equidad, justicia social y estabilidad demográfica.

Quisiera, finalmente, agradecer al Centro de Estudios de la Economía Cubana el creciente papel de la temática territorial en los sucesivos números de *Miradas...*, así como reconocer el trabajo de sus compiladores, y a los autores asiduos y destacados en todas sus ediciones.

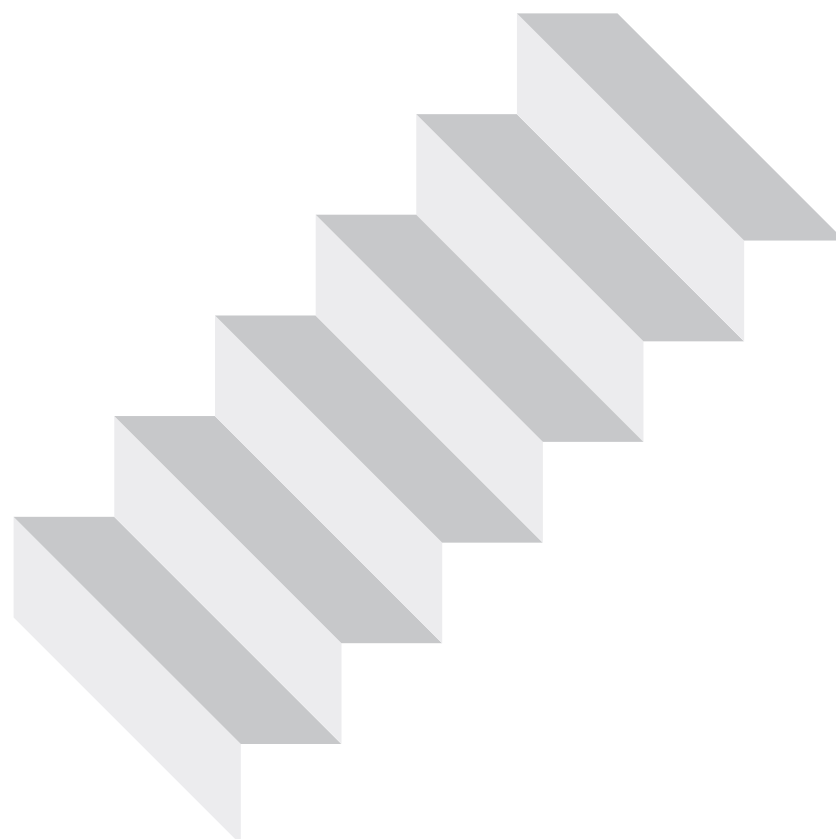
CARLOS GARCÍA PLEYAN
Junio de 2014



CAPÍTULO 1



Cuba: una visión de la economía global y sus territorios





Cuba: una visión de la economía global y sus territorios¹

OMAR EVERLENY PÉREZ VILLANUEVA
RICARDO TORRES PÉREZ

Introducción

El presidente Raúl Castro lleva al frente del gobierno más de seis años en los que se han obtenido importantes avances en la definición de un nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, los resultados macroeconómicos no son halagüeños, y se carece de una estrategia clara para actuar sobre lo que el Presidente desde el inicio de su mandato llamó “problemas estructurales”. Para ello se había planteado un horizonte hacia el 2016, pero se ha hecho evidente que existen factores objetivos y subjetivos en el manejo económico que frenan el desarrollo cubano.

Un inventario simple de esos problemas estructurales, demuestra lo complejo de su erradicación, y que el horizonte para cumplirlo no es de corto ni mediano plazo. Sin embargo, los primeros pasos son quizá los decisivos y es posible detectar definiciones globales acertadas, que más tarde chocan con una implementación deficiente. Además, se hace evidente la resistencia en determinados sectores y una estrategia de comunicación de los cambios que no ha sido del todo efectiva para reducir las incomprensiones.

1 La primera parte de este capítulo fue elaborada para un taller con la Universidad de Harvard en mayo del 2014, y saldrá publicada en la revista *Cuban Studies* de la propia universidad.

La magnitud de las reformas en sí misma es abrumadora, dado el calado de las deficiencias acumuladas. Por una parte, la estructura del Producto Interno Bruto (PIB) revela una elevada expansión de los servicios, mientras que la agricultura y la industria se mantienen rezagadas, exhibiendo un prolongado proceso de descapitalización. Aún es alta la centralización económica a pesar de que se han introducido algunos cambios a nivel empresarial recogidos en el Decreto 323 del Consejo de Ministros. Se mantiene un bajo nivel de diversificación del comercio exterior; y el equilibrio de la Balanza de Pagos recae en la exportación de servicios profesionales, altamente concentrados en pocos mercados, cuyo efecto de arrastre al resto de la economía es aún bajo. La productividad en gran parte del sector empresarial estatal es baja, lo que incide en una pobre eficiencia económica general; sobrevive la dualidad monetaria con mercados segmentados; elevada distorsión en la relación consumo-acumulación e ingreso-consumo. A esto se agregan los desafíos demográficos, reflejados en el envejecimiento de la población y la emigración, lo que termina por incidir en la fuerza de trabajo.

Estas debilidades se adicionan a otras como un mercado interno reducido con un lento crecimiento de la demanda agregada. Aunque el gobierno cubano ha realizado una apertura sustancial en ciertas actividades consideradas no estratégicas, que son capaces de absorber una gran cantidad de trabajadores subempleados; en la práctica, las fuerzas productivas se mantienen atadas, tanto por falta de insumos, como por exceso de regulaciones, y la presión de una burocracia que entorpece la implementación de decisiones aprobadas. A esto se suman los efectos del bloqueo económico de los Estados Unidos que ha sido implementado disciplinadamente por la Administración de Obama, con decenas de empresas multadas por la OFAC.

El objetivo de este artículo es repasar sucintamente la evolución de la economía cubana en el último año a través de indicadores y análisis de políticas específicas; y analizar brevemente esta trayectoria a la luz de las dinámicas a nivel provincial. El capítulo se estructura en seis secciones. Después de esta introducción se hace un recorrido por los cambios de políticas que tuvieron lugar entre 2013 y mayo de 2014; luego se analizan brevemente los indicadores macroeconómicos y el desempeño sectorial. En la quinta sección se incluye una discusión sobre la evolución de ciertas variables a nivel provincial, para evidenciar las disparidades existentes y lo que queda a veces opaco detrás de las cifras agregadas. Se concluye con unas reflexiones finales.

Política económica

En un análisis de indicadores macroeconómicos seleccionados se muestra que los resultados no son los esperados. Las autoridades han planteado la resistencia al cambio que están enfrentando en la etapa inicial, incluso dentro de la población, acostumbrada a un Estado más paternalista, orientado más a los gastos que hacia los ingresos y la incidencia de algunas políticas en el desarrollo productivo doméstico.

En el 2013, el gobierno cubano continuó poniendo en práctica transformaciones económicas previstas en los Lineamientos aprobados en abril de 2011 en el VI Congreso del Partido. Esta secuencia gradual supone un plazo (antes del próximo Congreso del Partido en el año 2016) y una coherencia en su aplicación que se desconoce públicamente, lo que ha contribuido a que se produzcan reclamos desde la población, la academia y el sector empresarial, entre otros, a fin de que se acelere la implementación de lo previsto. No es secreto que para una parte significativa de la población ha sido difícil palpar su mejora individual después del 2011 cuando comenzó el proceso de reformas.

En el sector agropecuario, la entrega de tierras ociosas avanzó hasta completar 1 588 000 hectáreas en octubre de 2013, aunque todavía no se aprecia un impacto significativo en el incremento de la producción, y sí una elevación de los precios minoristas. Igualmente, desde noviembre de ese año se prueba en varias provincias un mecanismo de comercialización directa por parte de los agricultores, en un esfuerzo por abaratar los precios al reducir los márgenes de la intermediación en el comercio.¹

En enero de 2013 entró en vigor la Ley 113 del Sistema Tributario con su reglamento, el Decreto-Ley 308, donde se establecen las normas sobre el pago de impuestos, tasas y contribuciones al presupuesto estatal. Esta también prevé la obligación de que todas las personas naturales o jurídicas con capacidad económica están sujetas a los tributos establecidos. Posteriormente, en febrero del 2013, se autorizó el pago por productos y servicios de personas jurídicas a las naturales, incluyendo pagos en CUC. En ese mismo mes se ampliaron las posibilidades para acceder a créditos bancarios a partir de la entrega de bienes como colaterales.

Entre las medidas de política económica resultó muy significativa la constitución de las cooperativas no agropecuarias a partir del mes de julio del 2013. Hasta finales de marzo del 2014 se habían aprobado unas 498 nuevas

1 Cfr. J. L. Rodríguez: "La política económica en Cuba: Un balance del año que concluye".

cooperativas. En septiembre del 2013 se dictó un nuevo reglamento para el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia (TCP) y se precisó el contenido de las actividades previamente aprobadas. Se aprobaron diez nuevas ocupaciones y a finales de ese año se amplió puntualmente el número de las autorizadas. Así, hasta el momento, hay aprobadas 201 actividades donde se puede ejercer el trabajo privado. También se publicó el 4 de octubre del 2013, el Decreto-Ley 315 sobre “Las infracciones personales de las regulaciones del trabajo por cuenta propia”, donde se fijaban las medidas a aplicar a los infractores de alguna violación de lo establecido en el Decreto. Se amplió el 1 de octubre del 2013 el Reglamento para el sistema de Gestión Económica con arrendamiento de locales para el TCP de los servicios gastronómicos, el que amplía el nomenclador de productos y servicios a ofertar.

Resulta interesante la expectativa de la población con relación a que el surgimiento del trabajo por cuenta propia, así como el de las cooperativas no agropecuarias contribuiría a una reducción de los precios al consumidor. Sin embargo, la ausencia de un mercado mayorista, y por ende, la prevalencia de una base de costos en CUC de las mercancías y servicios de este sector, la segmentación de mercados y los precios de monopolio que los acompañan, ponen de manifiesto la ausencia de competencia y, por tanto, la escasa probabilidad de una reducción de precios a corto o mediano plazo.²

En el 2013 se anunció la aprobación de un cronograma para iniciar la reunificación monetaria del país, y se aclaró que se trata de un proceso gradual, que tomaría un tiempo todavía indefinido para completarse. Esto supone la devaluación del peso cubano (CUP) para todas las operaciones entre personas jurídicas y después se debe trabajar en la convergencia de la tasa de cambio resultante de esa devaluación con la que rige las relaciones entre el Estado y la población a través del mecanismo de CADECA.

Otro elemento importante tiene que ver con la nueva política crediticia que se implementa desde 2011. Entre ese año y el 2013 se habían otorgado a la población 218 400 créditos, por un monto superior a los 1 773 millones de pesos; aproximadamente unos 5 000 pesos por crédito como promedio, aún insuficiente de acuerdo al nivel de precios existentes. Estos créditos se han concentrado en acciones constructivas con más de 1 139 millones de pesos del total. Es decir, se aprecia la baja participación de los trabajadores por cuenta propia en la recepción de créditos bancarios y,

en su lugar, el papel de las remesas y otras fuentes de ahorro interno.

En mayo del 2013 se ampliaron los beneficios de la política de subsidios, con el Acuerdo 7 387 del Consejo de Ministros, que posibilita que un mayor número de personas se favorezca con esa política; se aumentó además la cantidad de dinero a otorgar y el Estado cubrirá, también, el pago de la documentación técnica para proyectos y licencias de obra.

A la inversión en la terminal de contenedores del Mariel –culminada en enero del 2014– se sumó en septiembre del 2013 el Decreto-Ley 313 que regula todo lo concerniente a la Zona Especial de Desarrollo Mariel (ZEDM), que implica un relanzamiento de la inversión extranjera directa en Cuba, al ofrecer ventajas adicionales por su régimen especial. Este norma ofrece palpables ventajas tributarias como la exención del pago del impuesto sobre la fuerza de trabajo; del impuesto sobre utilidades (en este caso, por diez años) y del impuesto sobre las ventas por un año. Al propio tiempo, las tasas impositivas resultan ventajosas e incluyen un gravamen sobre utilidades que se fijó en 12 % y en 1 % el de las ventas.

En marzo del 2014 se aprobó la Ley 118 de la Inversión Extranjera, que contempla las siguientes modificaciones principales: el estándar de compensación regulado en la Ley anterior (*previa indemnización*) como garantía en casos de expropiación de bienes de los inversionistas extranjeros, fue adecuado al precepto constitucional (*debidamente indemnización*); en relación a las tres modalidades de inversión extranjera establecidas anteriormente (empresas mixtas, empresas de capital totalmente extranjero y contratos de asociación económica internacional), se amplió el alcance de los contratos de asociación económica internacional, incorporando la administración productiva y de servicios, la administración hotelera y *los servicios profesionales*; se modificó el régimen de aprobación de los negocios en correspondencia con sus características; se amplió el capítulo referido a la *protección del medio ambiente*, se incorporan los aspectos relativos a la *tecnología e innovación*; se prevé el tratamiento a la inversión extranjera en el momento de la *unificación monetaria*; se modifica el procedimiento para la evaluación y aprobación de los negocios, haciéndolo más ágil, estableciéndose 60 días hábiles a partir de la presentación de la documentación; se exime del pago del impuesto sobre utilidades durante los primeros ocho años y excepcionalmente por un periodo superior, posteriormente será de un 15 % y sobre las utilidades reinvertidas será de 0 %; se elimina el pago del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo y de la contribu-

2 Ibídem.

ción al desarrollo local, este último durante la recuperación de la inversión; se mantiene la exoneración del pago del *impuesto sobre ingresos personales* a los socios extranjeros en empresas mixtas o partes extranjeras en contratos de asociación económica internacional; se exonera del impuesto sobre las ventas o servicios durante el primer año de operaciones, posteriormente se establece una bonificación del 50 % a las ventas mayoristas y los servicios; y se exime del pago del impuesto aduanero durante el proceso inversionista.

Entre las principales *garantías* que se le otorgan a los inversionistas están la plena protección y seguridad de que no pueden ser expropiados, salvo por motivos de utilidad pública o interés social, en concordancia con la Constitución, los tratados internacionales suscritos por Cuba y la legislación vigente, con la debida indemnización por su valor comercial establecido de mutuo acuerdo. El Estado garantiza *la libre transferencia* al exterior en moneda libremente convertible, sin pago de tributos u otro gravamen, de los dividendos o beneficios que obtenga el inversionista extranjero; este puede vender o transmitir sus derechos al Estado, a las partes en la asociación o a un tercero, previa autorización gubernamental; y se garantiza que los beneficios concedidos se mantengan durante todo el periodo inicialmente acordado.

El gobierno aspira a que estas ventajas permitan que Cuba reciba unos 2 500 millones de dólares anuales, cifra que se puede considerar mínima si se aspira a que el país avance hacia el desarrollo económico, lo que no es claramente posible con las tasas de inversión actuales. Se espera que esta vez se alineen en Cuba todas las instituciones involucradas para facilitar el acceso de capitales externos y se superen los errores cometidos en el pasado.

Comportamiento macroeconómico

Respecto a la *trayectoria del PIB*, la situación actual muestra resultados desfavorables, se continúa expandiendo a tasas muy bajas, por debajo del 3 % en los últimos años. El promedio anual de crecimiento desde el 2008, incluyendo el plan del 2014, da como valor resultante un 2,2 % anual, muy bajo para las necesarias transformaciones que deben acometerse. Especialmente, en el año 2013, la economía creció solamente un 2,7 %, cifra inferior al 3,6 % previsto en el plan. Mientras que las proyecciones para 2014, prevén un 1,4 %.

Su estructura mantiene la tendencia a la reducción del peso relativo de los sectores productores de bienes

(agricultura e industria), y de servicios básicos como la construcción y el transporte y se destaca un incremento importante de los "otros servicios" especialmente la salud, el comercio, entre otros; que aportaron el 78 % del valor agregado en 2012.

La *formación bruta de capital* es unas de las variables claves para explicar el crecimiento económico futuro, puesto que representa el valor de los activos fijos adquiridos por las empresas para ser utilizados en el proceso de producción, además comprende aquellas mejoras que aumentan el rendimiento y la productividad o la vida útil de los activos. En Cuba, sus niveles están muy distantes de aquellos países que han emprendido un proceso de desarrollo exitoso en las últimas décadas.

La formación bruta de capital mermó de un máximo del 25,6 % del PIB logrado en 1989 a un 5,4 % en 1993 en pleno Periodo Especial resultado de la caída del bloque socialista;³ y aunque después ocurrió una recuperación, en el 2013 era del 7,8 % a precios corrientes. En una comparación con América Latina, Cuba está muy por debajo, ya que la tasa de inversión bruta fija en el continente, medida en dólares corrientes como porcentaje del PIB, fue de 21,4 % en el 2012.

Más aún, en el caso cubano las inversiones se hallan en ramas de lenta recuperación productiva, no en la agricultura, la industria manufacturera, o el azúcar, sino que se concentran en la construcción, en los servicios como los hoteles, en la administración pública y en obras de infraestructura, que son necesarias, pero que absorben recursos escasos y que podrían tener mayor rendimiento en otras actividades. Una reflexión que debe tenerse en cuenta, tiene que ver con emprender un proceso de desarrollo sobre la base de crecer no solo en sectores de servicios de baja productividad, sino reasignarlos progresivamente hacia otras ramas con impacto positivo en la balanza de pagos, la creación de empleos de alta calidad y generación de encadenamientos productivos.

En el ámbito fiscal, el déficit se mantiene en niveles manejables, y su financiamiento no generó, aparentemente, grandes presiones inflacionarias. En términos de política fiscal, continuó el proceso de reducción de gastos y de mayor control en el manejo de los recursos, y se ha logrado un pequeño aumento de la proporción de ingresos presupuestarios que provienen de impuestos sobre el sector no estatal.

El déficit presupuestario fue de 1,2 % sobre el PIB al cierre del 2013, cifra inferior a lo previsto debido a la contracción en un conjunto de actividades, es decir,

3 Cfr. C. Mesa Lago: *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos.*

no se debe solo a una mejoría en la eficiencia del gasto estatal, sino a una inejecución de partidas aprobadas, que son necesarias para el incremento del bienestar de la población, lo cual se aprecia en que los gastos presupuestados alcanzaron el 62,9 % del PIB en comparación con 71 % en 2012, en tanto que los ingresos bajaron al 58,3 % desde 67,3 % en el ejercicio precedente.

Se plantea por las autoridades gubernamentales que el financiamiento del déficit presupuestario se hará a partir del 2014, en un 30 % con emisión monetaria, mientras que el 70 % se cubrirá con bonos de deuda pública a pagar en 20 años, con una tasa de interés de 2,5 %, lo que debe ser estudiado a profundidad por su potencial impacto en el sistema bancario.

El *circuito monetario* mantiene la existencia de la doble circulación, el peso cubano (CUP) y el peso convertible (CUC). Las autoridades trabajan en propuestas para la unificación, pero aún no han divulgado el momento, aunque oficialmente se planteó que existe un cronograma para ello (existe ya un programa que contempla un día inicial), y no cabe duda de la complejidad del tema. Sin embargo, los beneficios de un ambiente macroeconómico más transparente solo se harán realidad si se destraban los nudos que frenan el desarrollo de las fuerzas productivas del país, lo que requiere un enfoque más radical en varios temas.

La duplicidad del tipo de cambio del peso cubano es el principal factor que ha complicado la eliminación de la doble moneda en la economía cubana. Para las personas naturales 24 pesos cubanos equivalen a 1 peso convertible mientras que para las empresas e instituciones 1 peso cubano equivale a 1 peso convertible.⁴ Por tanto, la principal medida que deberá tomar el Banco Central para eliminar la doble moneda y la duplicidad de tipos de cambios, es comenzar con la devaluación del peso cubano en el sector empresarial.

El Estado está realizando algunos ensayos en un grupo de empresas que funcionan con diferentes tasas de cambio, más reales, desde 1 CUC = 5 CUP a 1 CUC = 10 CUP, aparecen también las autorizadas por la Resolución 9 del 2013 del Ministerio de Finanzas y Precios a las entidades turísticas para el pago a los productores agrícolas, que fija una compensación de 9 CUP a las instalaciones turísticas por cada CUC destinado a la compra de productos agropecuarios.⁵

4 Las empresas e instituciones no tienen acceso a las casas de cambio.

5 Procedimiento para la compensación y contabilización de las ventas directas por los productores agropecuarios a los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector turístico.

La dualidad de monedas y de tipos de cambio tiene enormes costos para el sector empresarial, aunque en un inicio cumplió un rol positivo. Sin embargo, la dualidad monetaria ha tenido efectos negativos ya que han afectado las producciones de bienes y servicios que se cotizan en CUP, ha tenido un debilitamiento del papel estimulador del salario, especialmente por ser bajos y con poco poder adquisitivo, lo que ha llevado a los trabajadores a la búsqueda de ingresos en divisas; además ha deformado la medición económico-financiera empresarial y por tanto, las decisiones económicas que de esta se derivan; genera una ineficiente asignación de recursos, ya sea a través de asignaciones centralizadas u otorgamiento de créditos. Con esa dualidad, además, es difícil realizar un análisis riguroso de las finanzas públicas del Estado, sumado a la deformación de los precios relativos y su consiguiente efecto sobre la competitividad; también ha subvalorado el aporte económico de las empresas exportadoras y reduce artificialmente el costo de las importaciones. Otra cosa muy importante es que opaca la medición de las cuentas nacionales, incluyendo el cálculo del PIB.

En 2012 y 2013 el gobierno tomó algunas decisiones que pueden indicar pistas sobre el tipo de arreglos monetarios que pudieran conformarse para eliminar gradualmente la dualidad de tipos de cambio.

La eliminación de la dualidad monetaria ha planteado como objetivo final la restauración del peso cubano como único signo monetario. La preferencia del gobierno por el peso cubano radicaría en varios factores: 1) es la moneda histórica, 2) la mayor parte del ahorro de las familias está en pesos cubanos; la población mantiene la confianza en esta moneda que se refuerza con la expectativa popular de que volverá a ser la única moneda en circulación; 3) los salarios están nominados en pesos cubanos, pagar el equivalente en pesos convertible pondría más aún en evidencia el bajo nivel de salario real en el sector estatal; ello no tiene impacto económico efectivo pero sí político y psicológico en las personas; 4) las cuentas nacionales, el presupuesto del Estado y sectores decisivos como el agrícola operan en pesos cubanos.⁶

Los niveles de *ocupación* permanecen estables en estos años. En el 2013 continuó la reducción gradual del empleo estatal, que bajó 1,5 % en comparación con el incremento de 6 % en el sector no estatal con respecto al año anterior. En cuanto al sector no estatal, en el 2014 existían ya unos 447 100 trabajadores por cuenta propia, ocupados en 201 actividades. En este caso, la cifra

6 Cfr. P. Vidal y O. E. Pérez: "La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: entre gradualidad y *big bang*".

crece 2,8 veces en relación con 2010. Un análisis de la estructura del empleo, evidencia claramente que donde habría mayores posibilidades de continuar reestructurando la esfera pública es en la categoría “otros servicios” que es donde fueron aumentando los empleos en los últimos años, a la vez que disminuían los ocupados en el sector de bienes. No se debe olvidar que a partir de los programas asociados a la “Batalla de Ideas” se generaron muchos empleos en los sectores de salud, educación, administración pública y otros similares. El tema no es la dicotomía empleo estatal y no estatal, sino que por diversas causas, el Estado prefirió el incremento de las plantillas estatales aunque estuvieran sobredimensionadas por los niveles productivos existentes en los mismos, antes que permitir elevadas cifras de desempleo, una relación que se replantea en la actualidad.

Como parte de la “actualización” del modelo cubano, se requiere contemplar un nuevo rol para las llamadas Pequeñas y Medianas empresas (PYMES), aspecto que se previó a mediados de los noventa del pasado siglo, en un proceso que quedó interrumpido por diversos factores. Las ventajas de las PYMES están relacionadas con que son una alternativa de empleo, tan necesaria en la actualidad, producen un mejoramiento del nivel de vida e incremento del ingreso de sus integrantes, permiten la descentralización de ciertas producciones y servicios, y un incremento de oferta de bienes y servicios de alta demanda. Se sabe que es un sector en franca expansión, de lo que se trata es de hacer explícita y abierta esta relación laboral, fijando las responsabilidades sociales que correspondan, ordenando y controlándolas por parte del Estado.

El *comercio exterior de bienes* ha constituido una de las áreas de la economía que ha experimentado transformaciones posteriores a 1990, como los cambios de la centralización a la descentralización a partir de 1994 y posteriormente de nuevo de la descentralización a la centralización a partir del 2004 con efectos adversos sobre la competitividad externa. Las transformaciones relacionadas con problemas de naturaleza estructural han experimentado poco avance, especialmente los relativos al saldo deficitario del balance comercial de bienes, los relacionados con la elevación de la competitividad de las exportaciones, así como las restricciones existentes para lograr la modificación del perfil exportador.

La dinámica negativa que mantiene el saldo del balance comercial, constituye uno de los problemas que tiene que ser objeto de una mayor atención por las autoridades gubernamentales, ya que este crecimiento de la brecha comercial, plantea una restricción de financia-

miento muy fuerte en las condiciones en que se desempeña la economía cubana.

Una alternativa para financiarlos se ha venido consolidando en el *comercio de servicios*, cuyo saldo positivo es que ha compensado el déficit en el intercambio de bienes. Las exportaciones de servicios se mantienen como el primer generador de ingresos a partir del 2004, ocurren cambios cualitativos importantes, pues los servicios profesionales han desplazado al sector turístico como máximo generador de ingresos. Debe destacarse que ya más del 50 % de las exportaciones de servicios corresponden a servicios médicos, por lo cual las autoridades cubanas están cambiando la visión que existe sobre este sector como presupuestado, ya que en términos reales, se autofinancia y aporta al balance global.

La *situación financiera externa* cubana, continúa siendo delicada y vulnerable. En el 2013 se honraron deudas previstas y se produjo un proceso favorable de renegociación que debió repercutir positivamente en la credibilidad externa del país. Así, en el 2013, cerró la economía con un saldo comercial favorable por 1 256 millones de dólares y se registró un resultado positivo en los procesos de renegociación de la deuda externa.

En efecto, durante los últimos tres años se ha logrado renegociar un volumen apreciable de la deuda. Se destacan los favorables resultados con Japón y China en años anteriores, a lo que se añade la condonación en 2013 del 90 % de la deuda con la antigua URSS que era reclamada por Rusia. También se anunció recientemente la conclusión favorable de la renegociación de la deuda con México por unos 478 millones de dólares.

La posición adoptada por Cuba para resolver los pagos pendientes, renegociar adeudos y comenzar a cumplir rigurosamente sus compromisos, deberá tener un efecto positivo en la credibilidad del país para acceder a nuevos flujos financieros.⁷

Aspectos sectoriales

En el *sector agrícola* la aplicación de los Lineamientos ha generado importantes medidas. Destacan la ampliación del crédito agrícola; la descentralización paulatina de la comercialización; el incremento de precios para algunos productos que se pagan a los campesinos, así como una aceleración del proceso de entrega de tierras en usufructo que comenzó en 2008 con el Decreto-Ley 259 y continuó en 2012 con el Decreto-Ley 300, con la intención de promover la sustitución de importaciones de alimentos.

7 Cfr. J. L. Rodríguez: Ob. cit.

En el 2011 se sustituyó el sistema tradicional de contratación a productores, que los obligaba a vender al organismo estatal de acopio el 80 % de su producción, por un sistema más flexible, que se aplicaba a 21 productos agropecuarios de contratos negociados individualmente donde el monto contratado depende del suministro de insumos y se permite vender en el mercado libre la producción no contratada. A finales de 2011, también se autorizó la venta directa de productos agropecuarios de unidades productivas de la agricultura a hoteles y restaurantes del sector turístico.⁸

La agricultura en Cuba absorbe el 20 % del empleo total y su aporte directo al PIB es de menos del 5 %, ya que tiene la más baja productividad del país. Aún falta un largo camino por recorrer porque hasta ahora no se corresponden las medidas tomadas con los resultados productivos, así, en el 2013, la producción agrícola no cañera creció en un 5,9 % y la ganadería en 7,4 %, pero hay producciones importantes que decrecieron como la de plátanos en un 25 % y la de papas en un 14 %.

En el caso del sector agropecuario no cañero, en los últimos años las producciones agrícolas han retrocedido, con la excepción de algunos productos como el arroz, frijoles, y carne de cerdo. En producciones sensibles en la dieta del cubano como la mayor parte de las hortalizas y verduras, los resultados no son alentadores. Los magros resultados agrícolas en comparación con su potencial obliga a las autoridades a importaciones cercanas a los 2 000 millones de dólares en alimentos anualmente.

La producción azucarera, alcanzó 1 513 000 toneladas en 2013, para un crecimiento de 8,1 % en relación con la campaña anterior. Cuba tiene que aprovechar más su potencial azucarero y podría llegar a promediar hasta 4 millones de toneladas de azúcar, esto le permitiría disponer de algunos miles de millones de dólares adicionales a los precios actuales, y ampliar producciones como el etanol y la producción de energía eléctrica a partir del bagazo y sus residuos.

Quedan aún acciones pendientes para que los resultados mejoren. Entre ellas están la definición del nuevo sistema de gestión agrícola, la impostergable creación de los mercados mayoristas de aprovisionamiento o insumos, junto a la implementación de las cooperativas de segundo grado que ya fueron anunciadas, la solución de la transportación de los productos agrícolas, la posibilidad de la adquisición de nuevos transportes para el traslado de las mercancías por parte de los productores,

la consolidación de verdaderas cadenas productivas y, por último, la imperiosa necesidad de asociación con capitales extranjeros en sus distintas formas y con todas las formas de producción existente: privadas, cooperativas y estatales.⁹

El incremento de la *producción manufacturera* ha sido muy discreto. El desarrollo de la industria manufacturera ha sido una variable muy dinámica en los países que han elevado la competitividad en los últimos años, especialmente las economías asiáticas, su aporte ha sido decisivo tanto en la generación de bienes como en el número de ocupados en la economía, sin embargo, en el caso cubano esa participación está en franco estancamiento. No solo el aporte de la manufactura es bajo, sino que además se encuentra concentrado en ramas donde es baja la presencia de recursos laborales con elevada calificación, más bien se concentran en productos alimenticios, refinación de petróleo, entre otros.

El *turismo* continúa siendo una importante fuente de divisas. En el 2013, a pesar de no alcanzarse los ingresos planificados ni la cifra prevista de visitantes extranjeros, se logró un crecimiento del número de visitantes del 0,5 % con respecto al año anterior al arribar 2 852 019 visitantes y los ingresos brutos ascendieron a 1 803 millones de CUC. La ocupación habitacional es del 45 %, baja con respecto a la región. Por su parte, el ingreso medio por turista muestra una tendencia declinante que se ha acentuado a partir del 2008, como promedio, cada turista que llega a Cuba gasta menos.

Ello resulta preocupante ya que indica que el desarrollo del turismo ha descansado en un modelo de crecimiento extensivo que está dando ya señales de agotamiento. Y eso está relacionado con que la oferta turística es poco diversificada, los servicios han perdido calidad en relación con otros destinos caribeños.

Una fuente de mejora puede girar en torno a las nuevas políticas para el desarrollo del turismo no estatal y el vínculo con las empresas estatales. Las agencias de viaje del turismo ya están contratando servicios con restaurantes y arrendadores de viviendas para llevar grupos de turistas, elementos que estaban prohibidos anteriormente. La Resolución 45 del 2013 del Ministro de Turismo define tanto las formas de pago del Estado a privados, así como la forma de contratación de las agencias de viaje del sistema de turismo a los restaurantes (paladares) o casas de alquiler privadas. En este ámbito, vale la pena destacar el creciente papel del sector privado en los servicios de alojamiento, pues ya existen más

8 *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 38.

9 Cfr. A. García: "El sector agropecuario en Cuba: necesidad de actualización".

de 17 899 habitaciones no estatales, que representan el 30 % de las habitaciones en el sector turístico. A ello se añaden más de 1 700 restaurantes privados, conocidos como paladares.

También hay que destacar el crecimiento del turismo nacional que paga en CUC y se hospeda principalmente en hoteles de sol y playa, en épocas vacacionales, sobre todo en los principales polos de desarrollo turístico, como Varadero, y la cayería norte de Villa Clara y Ciego de Ávila. Y no menos relevante es el incremento de las rentas de automóviles por parte de cubanos residentes en el país, que en el 2008 arrendaron vehículos con un importe de 1.7 millones de CUC cifra que ascendió a 14.2 millones de CUC en el 2013.

En Cuba, el crecimiento del turismo se centra en el segmento de sol y playa, con la mayoría de hoteles operando con el sistema "Todo Incluido". A pesar que la tasa de ocupación de los hoteles de sol y playa desciende cada año, se continúan construyendo hoteles. Lo anterior lleva a reflexionar sobre la necesidad de concentrar las inversiones en actividades de recreación al turista, que actualmente retornan a sus países sin gastos adicionales, es decir, es vital el desarrollo de la industria extra hotelera, ya que Cuba no cuenta con parques acuáticos en los polos de sol y playa ni parques temáticos en las ciudades. Por ende, es necesario cambiar la política respecto a la inversión extranjera directa en el turismo, diversificándola y canalizándola hacia nuevos productos innovadores.

La economía cubana vista desde sus territorios

La desagregación de algunos de los principales indicadores globales a nivel territorial permite incorporar una dimensión esencial para entender los procesos económicos y su impacto en las condiciones de vida y las perspectivas de progreso de los habitantes del país. La inequidad interterritorial ha sido una característica distintiva de la conformación histórica de la actividad económica en Cuba. Esta evolución toma forma en una importante concentración del progreso económico y social en el occidente como región, y particularmente en La Habana como capital de la nación.

La unidad de análisis para este trabajo ha sido la provincia, debido a dos razones fundamentales. Primeramente, a este nivel se hallan desagregados un número suficiente de datos que permiten mostrar, al menos, las tendencias fundamentales. En segundo lugar, su número relativamente reducido (16, incluyendo el Municipio Especial Isla de la Juventud) facilita el manejo

de las estadísticas sin hacer demasiado engorroso el análisis.

Para describir las dimensiones económicas relativas de las distintas provincias se utilizará la producción mercantil per cápita, dado que no se cuenta con una estimación de valor agregado a ese nivel y es un dato que puede ser calculado a partir de los Anuarios Provinciales. Tal y como muestra la figura 1, los valores obtenidos tienden a confirmar el patrón histórico descrito anteriormente. La capital es el territorio más rico de la nación mientras que varias provincias de la región oriental ocupan los niveles más bajos.

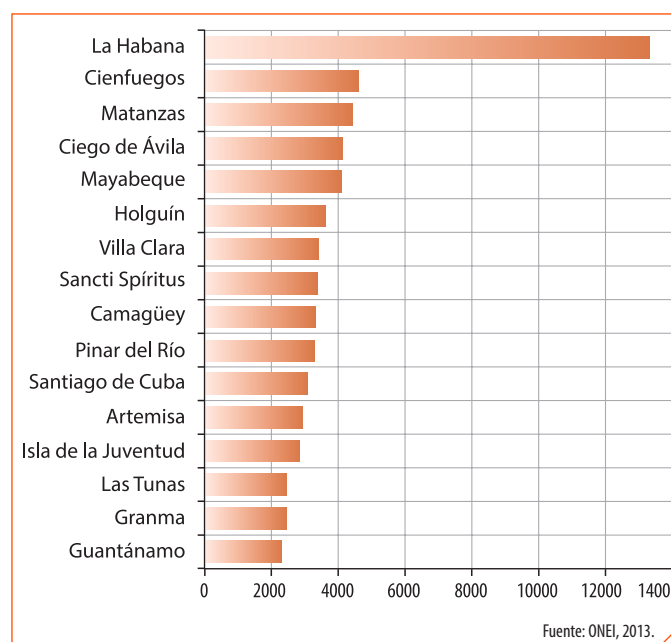


Fig. 1 Producción mercantil per cápita por provincias, 2012 (\$/hab.).

En valores absolutos, en el año analizado, el 48 % de la producción mercantil del país se realizó en La Habana, siendo la única provincia en que sus niveles per cápita se ubican por encima de la media nacional, que fue de 5 224 pesos por habitante. Existen razones históricas y administrativas para ello. Las sedes de todas las empresas estatales y compañías extranjeras se ubican ahí así como los nudos fundamentales de transporte terrestre, marítimo y aéreo. Es asimismo, un importante polo turístico, científico y cultural.

No obstante, estos datos solo recogen la producción en el sector estatal de la economía. Es bien conocido que a partir de 2010 se han ampliado las posibilidades de expansión del sector privado y cooperativo. Estos han sido claves en la creación de puestos de trabajo, que en muchos casos conllevan niveles de remuneración más altos que el promedio para el sector público.

Adicionalmente, se sabe que una gran parte de las redes de suministro de estos negocios emergentes involucran otro número no despreciable de empleos e ingresos, los que también tienen un papel importante en la economía de las familias cubanas.

Sin embargo, estas nuevas oportunidades tienden a girar en torno a los mercados más grandes, donde están disponibles servicios comerciales, y mejor desarrolladas las fuentes de financiamiento y suministro. Esto sugiere que el efecto de este sector en la reducción de las disparidades espaciales debe ser limitado e incluso puede acelerar otros procesos en el sentido contrario, en tanto pueden contribuir a aumentar el atractivo de las zonas más pujantes.

Esto se ha podido comprobar en el sector de transporte privado en la capital, el que ha atraído gran cantidad de autos desde otras regiones, preferentemente de fabricación norteamericana, debido al tamaño del mercado, el financiamiento y la eliminación de las restricciones para obtener las licencias de operación. Por ello, no resulta una sorpresa que una amplia mayoría de las licencias se hayan otorgado en La Habana. En esa misma línea, de las 498 nuevas cooperativas aprobadas hasta mayo de 2014, el 63 % (316) se constituyen en la capital.¹⁰ En cuanto a los arrendatarios privados, también se observan esas disparidades, ya que el 55 % de las viviendas con permiso de arrendamiento se encontraban en las provincias de La Habana y Matanzas hasta enero del 2014.

Otro de los determinantes principales de la calidad de vida y las oportunidades económicas es el volumen de inversiones. Redondeado en términos per cápita, este indicador permite eliminar el efecto de la escala derivado de las diferencias en la densidad de población entre provincias. En la figura 2 se aprecia claramente que existe una brecha notable entre la capital, y el resto del país. Junto a La Habana, solamente Matanzas, Holguín y Artemisa se ubican claramente por encima de la media nacional. Matanzas y Holguín constituyen dos polos económicos de gran relevancia, con gran peso en la producción de hidrocarburos, energía eléctrica, minería y turismo. Estas cuatro provincias representaron casi el 70 % de las inversiones totales en 2012, mientras que su población combinada se ubica por debajo del 40 % del total.

Además, este fenómeno ha sido persistente durante gran parte de las últimas dos décadas y media, y se aprecia fácilmente en la figura 2. En el caso de Artemisa, su evolución tuvo un giro significativo a partir de 2011,

10 Cfr. C. Piñeiro: "Diagnóstico preliminar de las cooperativas no agropecuarias en La Habana".

con las inversiones realizadas como parte del proyecto de la Zona Económica Especial en el Mariel. Es oportuno resaltar que tanto en Matanzas como en Holguín, estas inversiones están altamente concentradas en un triángulo en cada caso: Matanzas-Cárdenas-Varadero y Holguín-Mayarí-Moa. Estas cifras permiten verificar que existe una alta correlación entre la producción mercantil y las inversiones. O sea, la existencia de polos económicos constituye un factor decisivo para atraer nuevas inversiones. Esto que parece lógico a primera vista, significa en la práctica que estos patrones de inequidad territorial tienden a reforzarse en el tiempo.

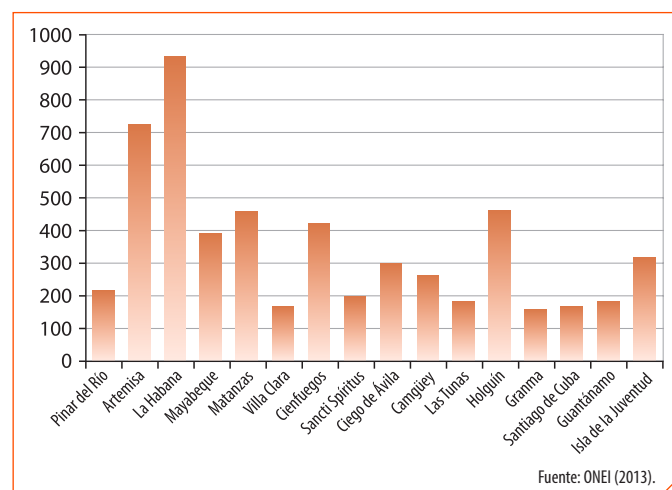


Fig. 2 Inversiones per cápita por provincia, 2012. (\$/hab.)

El único comportamiento atípico en este caso proviene de Artemisa y se debe al proyecto del Mariel. Por el volumen de recursos a invertir y la posibilidad de atraer montos sustanciales de inversión extranjera en el futuro, este territorio está llamado a convertirse en un nuevo polo de desarrollo económico, con gran vinculación con la capital. No obstante, el planteamiento actual sugiere que, al menos en las etapas iniciales se verificará una alta concentración en el espacio de la Zona Económica Especial. A esto se puede agregar que este impulso no se generó a partir de fuerzas endógenas a esa provincia, sino que responde enteramente a una lógica de desarrollo de la nación, que es el garante fundamental de los proyectos que actualmente se ejecutan en esa zona.

El análisis anterior sugiere que en los últimos años se han venido reforzando las diferencias entre provincias en cuanto a oportunidades económicas, y que los indicadores globales agregados pueden estar ocultando dinámicas adversas en determinadas regiones de la nación. No solo se trata ahora de que el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto ha sido lento, sino que se verifican retrocesos en muchas provincias

y municipios. Esto debe tener una respuesta en las decisiones de las personas, entre las que se puede citar el establecimiento de residencia permanente a lo largo del país.

Si bien se acepta que la prestación de ciertos servicios básicos como educación y salud pública tiene cierto nivel de homogeneidad en el territorio nacional, no serían ellos los que orientan el desplazamiento de los cubanos dentro de la Isla. En general, se puede aceptar que un aspecto determinante en estos movimientos tiene que ver con las posibilidades de obtener un empleo que marque una diferencia sustancial en relación con el ingreso líquido disponible para satisfacer necesidades materiales que van desde la vivienda hasta la alimentación, el vestido, calzado, transporte y recreación. Los datos que se muestran en la figura 3 confirman estas apreciaciones. Las provincias con saldo interno neto tienden a coincidir con las que ofrecen menores oportunidades, entendiendo estas como las que marchan rezagadas en todos o la mayoría de los indicadores analizados anteriormente. Es evidente que la inercia asociada a estos procesos es muy potente, por lo que habría que repensar varios elementos relacionados con la formulación de políticas, los actores determinantes en esa agenda y las prioridades de las mismas.

Claramente, en la explicación definitiva de estas cifras concurren otros elementos. Por ejemplo, estos flujos incluyen el desplazamiento de personas independientemente del motivo. Es conocido que algunas provincias como La Habana constituyen puertas de salida para el exterior. Adicionalmente, estos datos no recogen toda la población "flotante" sin domicilio legal, que transitan a través de los territorios. No obstante, un patrón se pone

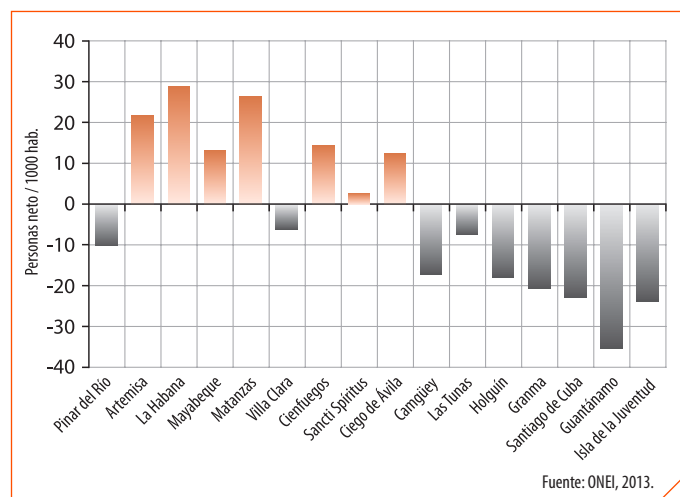


Fig. 3 Saldo migratorio interno por provincias. (acumulado entre 2008-2012)

de manifiesto claramente acerca de la situación desfavorable en la mitad oriental respecto al occidente de la Isla.

En las últimas décadas, se pueden destacar algunos procesos en el plano sectorial que deben haber tenido un impacto desigual en las oportunidades de progreso económico en las distintas regiones. El primero de ellos tiene que ver con la evolución de la rama agropecuaria y la agroindustria cañera. En vastas zonas de la nación la agricultura y la ganadería constituyen las actividades económicas fundamentales, y por ende, fuente principal de empleo. El hecho de que se hayan mantenido durante tanto tiempo políticas desacertadas en esas ramas, retrasando sustancialmente su desarrollo tiene un efecto regresivo sobre algunas de los territorios menos favorecidos, que son generalmente aquellos de base agrícola alejados de los centros urbanos más poblados. Esto es especialmente cierto en el caso de la industria azucarera, dado que esta se distinguía por tener sus unidades principales en zonas rurales distantes de la capital. El redimensionamiento de este sector sin alternativas reales para proveer el número y la calidad de puestos de trabajo y servicios conexos de aquella industria, supuso un retroceso neto en oportunidades para muchos territorios donde esta constituía el sector líder por excelencia.

Otro de las ramas que tuvo algún desarrollo y que tiene un anclaje espacial notable es el turismo internacional. Si bien se ha reconocido su aporte positivo para varias comunidades, habría que introducir varios elementos para cualificar su efecto neto y, sobre todo, la contribución a cerrar la brecha espacial. Primeramente, aunque se crearon nuevos polos con cierto desarrollo en zonas con escasa actividad previa como las cayerías al norte de Ciego de Ávila y de Villa Clara, el norte de Holguín, o Cayo Largo en la Isla de la Juventud, los polos más importantes siguen vinculados a Varadero y La Habana, regiones que clasifican dentro de las de más alto ingreso. En segundo lugar, el derrame hacia los territorios vecinos ha sido muy limitado hasta el momento, debido, al menos, a dos razones. Una tiene que ver con el esquema vertical de suministros pues hasta hace muy poco tiempo, los agricultores no podían comercializar sus productos directamente a las instalaciones turísticas, lo que inhibió el aprovechamiento de este mercado emergente a ese nivel. Lo mismo podía decirse de otras actividades no estatales que se podían haber encadenado proveyendo otros servicios complementarios, una posibilidad que estuvo vedada hasta 2013. La otra razón tiene que ver con el rol ceremonial que les ha sido reservado a los gobiernos provinciales y municipales en la

generación de oportunidades de desarrollo. Aun cuando existe una fuente de ingresos a ese nivel, el esquema actual implica que todos los recursos son transferidos al nivel central, lo que anula la posibilidad de que esos niveles de gobierno se apalancen en estas actividades para extender los derrames hacia otras zonas contiguas.

En este contexto habría que replantearse el enfoque prevaleciente sobre las posibilidades de cerrar las brechas actuales y los motivos de la movilidad dentro del país. Por ejemplo, ¿no es posible imaginar que la reducción de las disparidades territoriales hasta niveles aceptables se logrará a través de una combinación de mayor actividad económica en las zonas más atrasadas junto al desplazamiento de los habitantes hacia las zonas más afluentes? Esta última posibilidad conlleva amplias implicaciones para la planificación física, el diseño del transporte urbano, la vivienda y las infraestructuras generales en las zonas receptoras junto a las regulaciones vigentes respecto a la regularización de los migrantes internos.

Por otra parte, el mayor crecimiento demográfico se verifica en la zona oriental, la que ofrece menores espacios de mejora económica. Asimismo, el perfil demográfico del país y sus efectos en el volumen y estructura de la fuerza de trabajo sugieren que el desarrollo de nuevos sectores dependerá en gran medida del desplazamiento de gran cantidad de trabajadores, teniendo en cuenta el bajo incremento global de los ocupados. Todo esto llama a reconsiderar las posibilidades reales de reducir las brechas territoriales y sobre todo los medios para hacerlo posible en el futuro mediato.

Reflexiones finales

A pesar de que Cuba es una economía abierta, la expansión del mercado interno es una condición imprescindible para el desarrollo de cualquier tipo de economía y, por tanto, debe ocupar un papel prominente en cualquier estrategia de desarrollo. Este ha sido obviamente un componente que estuvo ausente en las políticas económicas cubanas de los últimos años, y aunque tímidamente se ha identificado como una prioridad de los planes de desarrollo en la actualización del modelo económico cubano, aún no se despliega a plena capacidad de las potencialidades de la fuerza de trabajo.

Cuba tiene que estimular las fuerzas productivas en esta nueva etapa, sumado a la potenciación del crecimiento industrial en los megaproyectos de infraestructura e industriales en curso, como el desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo Mariel (ZEDM) y dentro de

la terminal de contenedores; el proyecto petroquímico de Cienfuegos; el desarrollo del níquel, entre otros, más el incentivo al desarrollo de formas no estatales de producción tanto en la agricultura como en los servicios, lo que en conjunto podrían contribuir al crecimiento económicos del país.

La inversión es una variable clave para generar un proceso de desarrollo orientado al cambio estructural en cualquier economía subdesarrollada, y si Cuba pretende dar un salto hacia el desarrollo y ubicarse en una posición más favorable a nivel mundial, debe estar en el centro de la agenda. En ese esfuerzo la inversión extranjera directa es uno de los instrumentos idóneos para el desarrollo de sectores claves, especialmente la industria, dado que contribuye al dinamismo exportador, a la creación de empleo de calidad y a la transferencia de tecnología.

La nueva ley de Inversión Extranjera está dirigida a estimular la llegada de capitales extranjeros, para eso las experiencias de Corea del Sur, Singapur, Costa Rica, China y Viet Nam son dignas de tenerse en cuenta, pero para eso la IED no puede verse como algo complementario, sino como elemento consustancial al desarrollo de la nación.

Es importante observar el ritmo creciente de las remesas, ya no solo destinadas al consumo, sino como fuente de financiación para las empresas privadas en el país, por lo que el Estado debería estar en disposición de atraer esos recursos y darle un fin más ordenado, vía hipotecas de viviendas, apartamentos, terrenos, negocios, etc.

Asimismo, es evidente que ya existe una brecha notable entre las provincias cubanas en cuanto a las oportunidades de progreso económico y social que disfrutan sus habitantes. Esto sugiere que no en todos los casos las políticas nacionales tendrán el impacto deseado a ese nivel y que, posiblemente, lo que se entiende como adecuado para la nación, no lo es tanto para territorios específicos. Además, la diversificación de las formas de propiedad y el crecimiento del sector cooperativo y privado no contribuyen automáticamente a cerrar estas diferencias. De hecho, puede ser que en algunos casos ocurra lo contrario.

El programa de cambios en Cuba ha sido divulgado con el título "actualización del modelo económico", sin embargo, es perentorio construir los contornos fundamentales del nuevo modelo económico. En ese empeño es importante garantizar la transparencia y pluralidad de las discusiones, dejando atrás el enfoque "desde arriba hacia abajo" y garantizando la participación de todos los sectores de la sociedad cubana contemporánea. ■

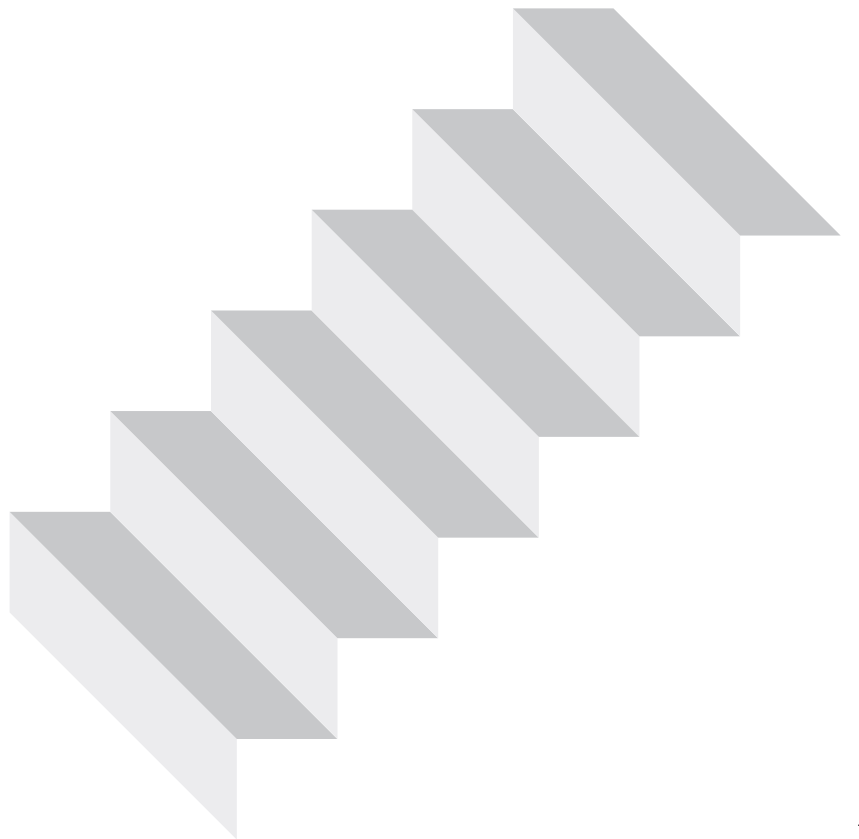
Bibliografía

- CASTRO, R.: "Discurso pronunciado en la clausura de la Sesión Constitutiva de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en su Octava Legislatura", celebrada en el Palacio de Convenciones de La Habana, el 24 de febrero de 2013.
- GARCÍA, A.: "El sector agropecuario en Cuba: necesidad de actualización", presentación en COSUDE, La Habana, 2013.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del PCC, La Habana, 2011.
- MESA LAGO, C.: *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*, Editorial Colibrí, Madrid, 2012.
- MINISTERIO DE JUSTICIA: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 004, La Habana, 2013.
- MINISTERIO DE JUSTICIA: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 38, La Habana, 2013.
- MONREAL GONZÁLEZ, P.: "La era Postpanamax: ¿una oportunidad para Cuba?", *Espacio Laical*, Año X, no. 34, abril-junio, La Habana, 2013, pp. 62-66.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI): *Anuario Estadístico de Cuba, 2000 al 2012*, La Habana.
- _____: "Industria manufacturera en Cuba. Indicadores seleccionados. Enero-diciembre de 2012", marzo de 2013.
- _____: "Inversiones. Indicadores seleccionados. Enero-diciembre 2012", marzo de 2013.
- _____: *Panorama Económico y Social. Cuba, 2012*, abril 2013.
- PÉREZ VILLANUEVA, O. E. y R. TORRES: *Cuba: La ruta necesaria del cambio económico*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2014.
- GRANMA: "La materialización de una estrategia", Suplemento Especial, La Habana, 10 de enero de 2014.
- PIÑEIRO, C.: "Diagnóstico preliminar de las cooperativas no agropecuarias en La Habana", Seminario Anual del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, 2014.
- RODRÍGUEZ, J. L.: "La política económica en Cuba: Un balance del año que concluye", *Revista Cuba Contemporánea*, 18 de diciembre, 2013.
- VIDAL P. y O. E. PÉREZ: "La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: entre gradualidad y big bang", *Foreign Policy at Brooking Institute*, Washington, December, 2013.

CAPÍTULO 2



Entrampados en el fuego amigo





Entrampados en el fuego amigo

JUAN TRIANA CORDOVÍ

Introducción

El presente trabajo tiene el propósito de ilustrar cómo la combinación de restricciones objetivas determinadas por el magro desempeño de la economía nacional, junto a la permanencia de culturas de comportamiento (estilos de dirección, métodos y filosofía de planificación, etc.) generan obstáculos al desarrollo territorial, muchas veces difíciles de franquear.

El artículo se estructura en tres epígrafes, en el primero se exponen de forma sintética las consideraciones del autor acerca de la relación desarrollo nacional y territorio, desde la perspectiva de la evolución y enriquecimiento del concepto de desarrollo. El segundo, examina de forma sucinta, la experiencia cubana en cuanto al desarrollo territorial y su relación con el actual proceso de transformaciones que se está produciendo en el país. El tercero intenta ilustrar la existencia de un cierto "fuego amigo" identificado con la existencia de determinantes objetivas asociadas al comportamiento de la economía y las medidas asociadas a su corrección que, junto a la preeminencia de culturas y estilos de dirección y manejo de la economía, "entrampan" a los territorios y dificultan su incorporación a dinámicas virtuosas de crecimiento y desarrollo económico y lo que resulta muchas veces peor, inducen a la búsqueda "hacia adentro" de soluciones de precaria sostenibilidad en el tiempo.

Desarrollo nacional y territorio

Luego de más de 80 años de experiencias de desarrollo y de mucha literatura escrita, se acepta hoy que una de las dimensiones del fenómeno del desarrollo es la dimensión territorial.¹ Siguiendo la evolución que describe Mayra Espina del concepto de desarrollo, la “aparición” de lo territorial en este correspondería a la cuarta etapa de la evolución del concepto, al que ella denomina crisis del discurso desarrollista y que temporalmente ubica desde mediados de los setenta hasta finales de los ochenta e inicio de los noventa y cuyas características promueven “un escenario de aguda crítica a cualquier pretensión de legitimidad universal progresivista y a propuestas de desarrollo generales [...] que no tomen en cuenta las peculiaridades territoriales, grupales, de género, culturales, religiosas, étnicas, etc.”²

De esta forma la relevancia que alcanza lo territorial frente a lo nacional, al menos en el caso de América Latina, puede ser explicada como la respuesta a la complejidad teórica del discurso desarrollista y a la preponderancia del discurso globalizador neoliberal.

La experiencia de décadas anteriores demostró también que “lo territorial” no debe ser considerado como algo subsidiario de “lo nacional”. La capacidad de las políticas públicas nacionales para integrar de forma coherente ambas dimensiones del fenómeno del desarrollo parece ser una de las claves del éxito de las estrategias de desarrollo, sin embargo, no abundan trabajos empíricos que aborden esta relación.

Desde otra perspectiva, existe también una tendencia a identificar el “redescubrimiento de lo territorial” como una respuesta a situaciones de crisis, como una autoinmersión de los territorios en sí mismos, para complementar, sustituir, o generar soluciones propias en tiempos de crisis.³ Resulta en cierta medida relevante que en el caso de Cuba, el auge de “lo local” se corresponda de forma casi exacta con el periodo de crisis sostenida (1990-2013) de la economía cubana.

Se acepta también que no existe relación directa entre el desarrollo a escala de una nación y sus efectos en los diversos territorios que la conforman. Es común a muchas experiencias de desarrollo efectos desiguales sobre los territorios. En otras palabras, los derrames del

desarrollo se distribuyen territorialmente de forma desigual y al parecer no existe ningún “mecanismo” que, de forma “automática”, garantice que no sea así. De donde la importancia de incluir “ex antes” la dimensión territorial del desarrollo dentro de las estrategias nacionales, antes que dejar a la espontaneidad o confiar en que los impactos del desarrollo alcanzarán a todos los espacios nacionales con la misma intensidad.

También desde los años sesenta era posible constatar fenómenos que respondían a determinantes extranacionales, tales como las “economías de enclave”, las cuales están ligadas fundamentalmente a la lógica de un sector o rama de la economía capitalista internacional y cuyos “efectos positivos”, cuando más, se reducían a impactos focalizados en los territorios donde estaban enclavadas dichas empresas y apenas podían ser apropiados por las economías nacionales. Puede, incluso, darse el caso de territorios desvinculados de la lógica económica nacional pero a la vez dinámicamente vinculados a la lógica de cadenas de valor internacional con muy poco derrame hacia el territorio o la nación, o hacia uno de ambos.⁴

En esta, la época de la globalización, la inserción de determinados territorios de una nación en la lógica de las cadenas de valor global puede considerarse, en cierta medida, la versión moderna de aquellas primeras, aunque con diferencias apreciables en dependencia de la habilidad de los países para diseñar políticas que amortigüen aquellos efectos y fomenten una interacción proactiva desde los propios territorios.

Admitiendo la existencia de diversas maneras de entender y definir lo territorial, desde el municipio como expresión institucional de lo local⁵ y que ha sido decidido para el ejercicio del poder “político administrativo o administrativo sectorial”, hasta aquella donde son “construidos socialmente, territorios usados, vividos, como sinónimo de espacio geográfico, de espacio humano, habitado, que funciona por la existencia de espacios contiguos o lugares en redes”.⁶ En este sentido, el presente trabajo asume que el municipio, la provincia, etc. pueden ser considerados como diversos “recortes”

1 Para una aproximación a la complejidad de la definición de lo territorial cfr. L. Íñiguez: “Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba”.

2 M. Espina: “Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial”, p. 49.

3 Cfr. L. Íñiguez: “El territorio y lo local en la política económica y social”.

4 Ese es el caso de los llamados “Polos Turísticos” en Cuba, con fuertes vínculos con una cadena global de servicio (el turismo internacional) fuertes impactos vía ingresos en la economía nacional, pero apenas perceptibles a nivel local, más allá del empleo y los “derrames” asociados a fuentes no formales de ingresos y recursos.

5 Cfr. C.M. León Segura: “El municipio y los procesos de desarrollo local en Cuba”.

6 Cfr. L. Íñiguez: “Desigualdades Territoriales y ajustes económicos en Cuba”.

del territorio, y que este último resulta una dimensión que sintetiza elementos de orden social, cultural, político, económico y ambiental, que tienen una expresión temporal y una dinámica muchas veces relativamente independiente de determinaciones administrativas, aunque por lo general queda enmarcado en algunas de ellas.

Transformación económica y desarrollo territorial en Cuba

Se asume que el auge de los proyectos de desarrollo territoriales en Cuba tienen un encuadre temporal que corresponde con el inicio y posterior profundización de la crisis de inicios de los noventa.⁷ Sin embargo, el más abarcador de todos los intentos por tener una visión integradora de lo “territorial” en la concepción del desarrollo del país aparece en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. Al respecto, Íñiguez pormenoriza cómo lo territorial está presente en los lineamientos y demuestra el intento, desde los decisores, por incluir lo concerniente a esta dimensión del desarrollo territorial de manera funcional dentro de ese documento programático.⁸

La misma autora señala que en alrededor del 30 % de los lineamientos hay referencias a lo territorial o lo local y en tres de ellos se hace de forma explícita: para la aplicación de estímulos fiscales a producciones y proyectos de desarrollo local, la posibilidad de proyectos locales en zonas de desarrollo priorizadas, y para la implementación de la política agroalimentaria, la cual se considera parte del desarrollo local.⁹ De hecho, los “experimentos” que actualmente tienen lugar en las provincias de Mayabeque y Artemisa, más allá de las dificultades de su implementación, son un avance real en ese propósito.¹⁰

De otra parte, se identifican dos tipos de estrategias en el proceso de transformación actual de la economía cubana que formalmente dan espacio a lo territorial:¹¹

1. Estrategia de cambio radical:
 - Gestión descentralizada
 - Estímulos al financiamiento del desarrollo
 - Acciones dirigidas al autoabastecimiento alimentario

7 A. Guzón Camporredondo: “Estrategias municipales para el desarrollo”, p. 65.

8 Cfr. L. Íñiguez: “El territorio y lo local en la política económica y social”.

9 *Ibidem*.

10 La información de estos “experimentos” sigue siendo relativamente débil.

11 Cfr. Y. Mulet y A. Louro: “Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones para el diseño de políticas”,

2. Estrategia de pequeños pasos:
 - Políticas sectoriales
 - Modelo de crecimiento y desarrollo.

Se identifican en cada una de ellas, aspectos que contribuyen a la inclusión de lo territorial de forma más funcional y coherente en el nuevo modelo que se construye.

Sin embargo, como en casi todo, media una distancia considerable entre los propósitos programáticos y los resultados reales de la aplicación de esos programas. Así, ya en el año 2006 y luego de varios años de trabajo construyendo estrategias de desarrollo municipal, se señalaban, dentro de un grupo de ideas básicas a tener en cuenta para mejorar estas experiencias que “Los programas impulsados por organismos ramales son adecuados en la medida en que sus objetivos se subordinan a los de los gobiernos municipales y provinciales” y que “La verticalidad no se expresa tanto en normas o procedimientos como en métodos o estilos de trabajo,¹² aspectos que lamentablemente, todavía perviven en nuestra realidad.

El “fuego amigo”

Dentro de las instituciones que tienen y tendrán hoy una influencia determinante sobre los territorios y en el proceso de cambio, al menos cuatro resultan decisivas: el programa de desarrollo a largo plazo, las políticas macroeconómicas encaminadas a promover el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, el plan de la economía nacional y el programa de transformación de la empresa estatal.

Los principios del *programa de desarrollo a largo plazo* dados a conocer son los siguientes:

garantizar un crecimiento del Producto Interno Bruto que asegure el desarrollo con bienestar, equidad y justicia social; mantener la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción; lograr un modelo de desarrollo socialista, con eficiencia en todas las esferas; propiciar y estimular la ciencia, tecnología, innovación y su generalización; transformar la matriz energética con mayor participación de las fuentes renovables; recuperar y modernizar la infraestructura del país; y asegurar la sostenibilidad demográfica (*Granma*, 21/5/2014).

12 A. Guzón Camporredondo: *Ob. cit.*, p. 67.

No aparece de forma explícita el ámbito territorial dentro de los propósitos generales del programa a largo plazo y aunque pudiera esperarse que en la medida en que se ponga en práctica tendrá efectos positivos sobre los territorios, en atención a las experiencias pasadas, es posible afirmar que sin una intención explícita, la inserción dinámica de los diferentes territorios y los derrames del programa a largo plazo sobre ellos puede ocurrir de forma no adecuada.¹³

Asumir nuevamente que “lo que es bueno para el país es bueno para los territorios” conduciría a profundizar las diferencias ya existentes y a generar nuevas diferencias, incluso más profundas, si atendemos a la diversidad de formas de propiedad existentes hoy en nuestro país, a los espacios de mercado que se han abierto y continuarán abriéndose y a los procesos de diferenciación que estos generan. Y si bien es cierto que es posible generar instrumentos correctores “ex post”, no lo es menos que los costos de esa corrección a posteriori suelen ser mayores que los costos de la inclusión “ex antes” de lo territorial dentro del programa de desarrollo.

El segundo de los elementos que tiene y tendrá una influencia determinante sobre la dinámica de los territorios son *las políticas macroeconómicas encaminadas a promover el crecimiento y la estabilidad macroeconómica*, pues la urgencia por alcanzar altas tasas de crecimiento conduce a priorizar las políticas de corte horizontal que lo promuevan y muchas veces, en ausencia de factores compensadores, generan dinámicas “excluyentes” no solo socialmente, sino también territorialmente.

La combinación de una tasa de crecimiento del 3 % promedio anual por veinte años, con una estructura sectorial que no contribuye de forma determinante a obtener ganancias de productividad junto a la persistencia de un déficit comercial en la balanza de bienes que agudiza la restricción de la balanza de pagos, incrementa la restricción presupuestaria y dificulta las intenciones de descentralización, en especial, debido a una cultura centralista que ha identificado históricamente como mejor respuesta a situaciones de crisis, la centralización de recursos y decisiones, hace aún más difícil abrir espacios a las iniciativas desde los territorios. De hecho, una mirada a vuelo de avión de la economía permite distinguir una significativa concentración de

las actividades más dinámicas, como las producciones exportables y las inversiones.

Los principales rubros de exportación de bienes, en especial los tres más importantes: derivados del petróleo (Cienfuegos), níquel (Holguín) y productos biotecnológicos (La Habana), el 81,8 % del total de las exportaciones de bienes en el 2012, exhiben una fuerte concentración territorial y sus encadenamientos con el resto de la economía nacional son limitados, pero aun lo son más, en su vínculo con las economías de los respectivos territorios donde se encuentran situadas las principales empresas que los producen, quizás con la excepción, en cierta medida, de la biotecnología.

Por su parte, la tasa de inversión no rebasa el 8 % promedio anual en los últimos siete años. Esta exigua tasa de inversión hace muy difícil romper la tradición centralista en la asignación de los recursos, pues la necesidad (objetiva) de asignarlos a aquellos destinos que “garanticen” un retorno más alto y maximicen su efecto sobre el crecimiento de la economía en su conjunto, en un tiempo mínimo, refuerza el centralismo y la discrecionalidad de su asignación (figura 1).

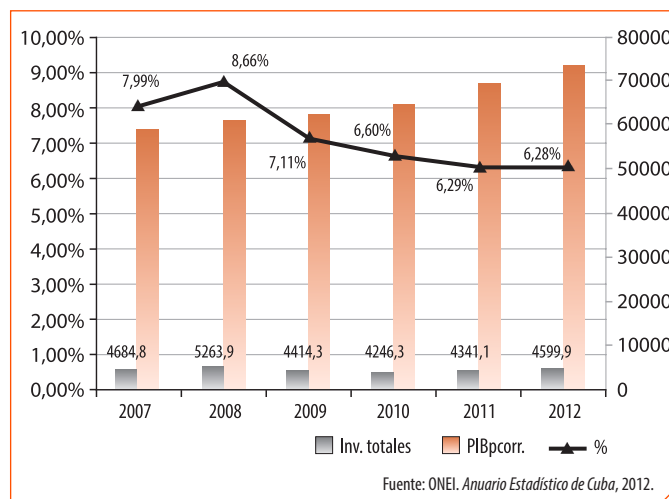


Fig. 1 Comportamiento de la inversión.

Su estructura tampoco resulta congruente con la intención de lograr aumentos de productividad y su distribución territorial resalta una alta concentración en unos pocos territorios (Figura 2) lo que combinado con una estructura productiva y empresarial significativamente vertical y con un débil tejido empresarial, reduce sustancialmente el “efecto derrame” sobre los territorios.

En los últimos siete años, el 63 % de las inversiones ejecutadas se concentraron en tres provincias. El desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo del Mariel, si bien añade una nueva provincia a los territorios

13 Otro ángulo del mismo problema es si el programa hace explícito como participarán los territorios en el mismo. En este sentido habrá que esperar a la divulgación de dicho programa para conocer cuáles son los espacios reales de participación “ex antes” concebido para los territorios.

priorizados en el proceso inversionista, no contradice la tendencia observada, más bien, la refuerza.

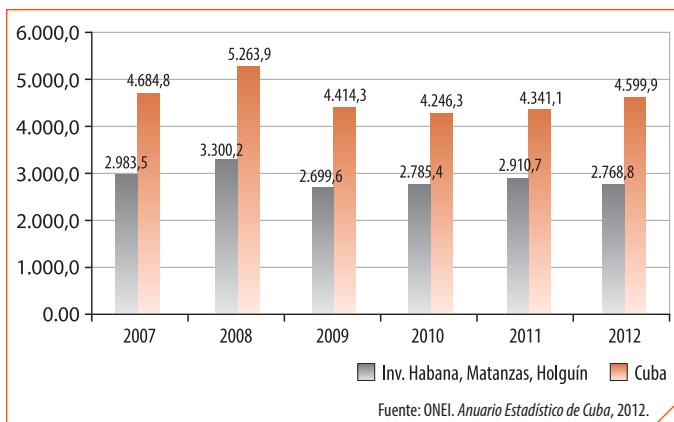


Fig. 2 Inversiones. Distribución territorial.

De esta suerte cabría pensar que: plan de la economía nacional, transformación empresarial y mayores iniciativas (facultades) para los territorios (provincias y municipios) resultan medidas que se complementan y deberían generar sinergias positivas que condujeran a superar los principales problemas de la economía, algo que, atendiendo a los datos disponibles no ha ocurrido y persiste una baja tasa de crecimiento anual, un persistente desbalance en el comercio de bienes y una muy baja tasa de inversión, junto a la inadecuada estructura de estas. Ello, sin dudas, ha contribuido a la generación de procesos de diferenciación territorial cada vez más agudos.¹⁴

El plan de la economía nacional, y el propio proceso de planificación, resultan decisivos en los destinos de los territorios, pues constituye (junto al presupuesto del Estado) el principal instrumento de acceso a recursos reales. En los Lineamientos se señala que será necesario: "Otorgar mayores facultades, en los marcos del plan, a las empresas, e impulsar con efectividad la iniciativa de los territorios para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico". Sin embargo, la práctica establecida, todavía hoy, no ha sido esa. Se constata que tanto en la ejecución del presupuesto del Estado, como en el proceso de planificación misma, los territorios siguen teniendo una participación muy débil y capacidades de decisión significativamente limitadas. Así la participación de los gobiernos territoriales en la ejecución del presupuesto del Estado solo alcanza el 26 %, mientras en rubros decisivos en sus aspiraciones de desarrollo como Ciencia y Tecnología y Gastos Capital es de 1 % y 0 % respectivamente.¹⁵

14 Cfr. L. Íñiguez: "Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba".

15 P. Ramos: "Miradas a las transformaciones recientes en Cuba desde una perspectiva territorial", s/p.

¿Es posible concebir que sea de otra manera cuando una práctica sedimentada en décadas y la fuerte presión de colocar los recursos donde se puedan obtener "mejores resultados para el país" constituye la "mejor respuesta" a una situación de crisis sostenida y fuertes restricciones financieras? Lo que se desea significar aquí, es que de lo que se trata no es de que no haya "claridad" sobre el rol que deben desempeñar los territorios, el asunto en realidad está en la existencia de una sinergia perversa entre restricciones objetivas, prácticas obsoletas pero bien aprendidas, y un marco institucional todavía insuficiente para romper con esa sinergia.

La afirmación de que "El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y debe transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control" recoge apenas una parte de la magnitud del problema que enfrentan los territorios y que va más allá de problemas metodológicos, organizativos y de control.

La transformación del sistema empresarial estatal socialista aparece como uno de los aspectos decisivos de la "actualización del modelo económico". No es esta la primera vez que se acomete un empeño de este tipo, desde el sistema de dirección y planificación de la economía, introducido a partir de 1975, hasta el "perfeccionamiento empresarial" de finales del siglo pasado e inicios del presente, las experiencias por lograr una empresa estatal socialista más productiva han tenido también como uno de sus resultados, casi siempre no anticipado, la re-conformación económica de los territorios, en la misma medida que esos procesos han sido, y al parecer no puede ser de otra forma, configurados de arriba hacia abajo, con la consiguiente subordinación de los intereses "de los territorios" a los intereses nacionales.

No es Cuba, ni su condición de país socialista con un manejo altamente centralizado de la economía, el único país que ha experimentado esa contradicción entre intereses empresariales y territoriales. En otros contextos, de economías capitalistas altamente descentralizadas, también se pueden encontrar contradicciones de este tipo. De lo que se trata en realidad es de encontrar los mecanismos compensadores de esta situación, algo en lo que la experiencia del país no resulta la más exitosa.

De otra parte, el contexto en el que se está produciendo esta transformación del sistema empresarial es particularmente complejo. De una parte, distorsiones macroeconómicas que cuando menos "enturbian" la posibilidad de hacer evaluaciones sobre la salud de las empresas nacionales, de otra restricciones financieras que obligan a un "saneamiento" de ese sistema empresarial, a la vez

que limita sustancialmente los apoyos fiscales, dejan poco espacio a otras consideraciones que no sean las de eficiencia y productividad como metas a lograr en el plazo más inmediato.

Además, si observamos la evolución del *sistema empresarial* en Cuba se puede apreciar una tendencia a la reducción del número total de entidades (empresas, cooperativas y unidades presupuestadas).

Tabla 1. Evolución del sistema empresarial y del sistema presupuestado.

Comportamiento del número de empresas en Cuba				
CONCEPTO	Total	Empresas	Cooperativas	Presupuestadas
2007	12 314	3 417	6 683	2 214
2008	12 643	3 356	6 762	2 525
2009	12 141	3 169	6 398	2 574
2010	11 857	3 090	6 253	2 514
2011	10 963	2 697	5 811	2 455
2012	10 556	2 486	5 688	2 382
en-marz 2013	10 162	2 163	5 412	2 350

Fuente: ONEI. Anuario Estadístico de Cuba 2012.

Llama la atención, sobre todo, la intensidad de la disminución del número de empresas a partir del año 2010. Ello puede obedecer a procesos que buscan aumentar la eficiencia y la productividad a escala de todo el país, ya sea mediante la reubicación de recursos en aquellas entidades de mejor desempeño, a procesos de redimensionamiento en los sectores productivos o, a procesos de redimensionamiento en el sector presupuestado. Puede estar produciéndose, entonces, un proceso de concentración de la producción, buscando mayor eficiencia vía “economías de escala” y a la vez, un proceso de centralización hacia lo interno del propio sistema empresarial, que aleje las decisiones de los territorios donde están radicadas esas diferentes formas empresariales,¹⁶ con los costos que ello conlleva.

Por último, han sido publicadas un conjunto de normas que formalizan los cambios en el sistema empresarial cubano (Decreto-Ley 320 del Consejo de Estado, Decreto 323 del Consejo de Ministros, y Resoluciones 181/2014, 203/2014, y del Ministerio de Finanzas y Precios, la

16 No sería ocioso un estudio sobre la distribución territorial de las entidades de dirección empresarial y de su impacto en la dinámica de las entidades subordinadas. Por ejemplo, la empresa GIHILAN, una hilandería situada en Gibara, Holguín, antes una empresa con facultades de decisión, fue convertida en una UEB en virtud del proceso de reorganización de la industria ligera y depende de una instancia de dirección que radica en La Habana.

Resolución 17/2014 del Ministerio del Trabajo) las cuales regulan todo lo concerniente a este proceso. En el artículo 57 del Decreto 323 del Consejo de Ministros se establece claramente que:

La organización superior de dirección surge por una necesidad de la dirección que se sustenta en: la separación de las funciones estatales de las empresariales, organizar las empresas en correspondencia a intereses estatales, semejanzas tecnológicas y productivas, flexibilizar los procesos de dirección, lograr urgencia en la solución de los problemas y la necesidad del control.

Mientras que el artículo 14 señala que las OSDE tienen entre sus funciones: “evaluar la creación, extinción o fusión de empresas de su Organismo o Consejo de la Administración Provincial”, de donde es posible que la lógica de la eficiencia y la productividad lleve a tomar decisiones que puedan perjudicar el entramado empresarial de los territorios, aun cuando el artículo 15 de ese mismo decreto obliga a estas organizaciones superiores de dirección a mantener una “estrecha colaboración con las organizaciones del Partido, el Sindicato y la Juventud, con las empresas y otros órganos y organismos del Estado y consejos de la Administración provinciales con los que tenga relaciones”.

Así, el esfuerzo por descentralizar, darle mayor capacidad de decisión y participación a empresas y territorios, se enfrenta a la necesidad de tomar decisiones a nivel macro que tengan como objetivo “maximizar” los resultados de los procesos económicos en el corto plazo, para dar respuesta a urgencias (aliviar la restricción financiera externa, mejorar la eficiencia reordenando el sistema empresarial y/o recortando gastos en el sector presupuestado, por ejemplo) que deciden en buena medida el presente del país, mientras que el plan, o mejor aun, el “proceso de planificación” (donde se incluye la asignación presupuestaria) concentrado en “garantizar” la respuesta a esas urgencias, se hace más administrativo, sectorial y discrecional, limitando de esa forma los “espacios” formalmente “cedidos” a los territorios, ya sea, por el origen de los recursos o por las limitadas y muchas veces centralmente dirigidas posibilidades de su uso.¹⁷

17 Este es el caso de los “ingresos cedidos” o de los recursos captados vía impuestos y tributos de las empresas de subordinación nacional y local, sobre los cuales, las autoridades territoriales tienen una limitada capacidad de ejecución determinada por partida de gastos decididos en otros niveles.

De otra parte, ese mismo esfuerzo por alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad en los diferentes sectores económicos del país, puede impulsar a decisiones de corte sectorial¹⁸ cuyos efectos pueden recaer en un mismo territorio, potenciando los impactos negativos sobre este. Puede ocurrir además que esos efectos negativos se concentren en aquellos mismos territorios menos beneficiados, más pobres, haciendo para ellos más difícil encontrar la senda del reencuentro con los caminos del desarrollo.

Una de las posibles soluciones a los problemas de la economía nacional, la nueva Ley de Inversión Extranjera, establece niveles de aprobación para esas inversiones (Consejo de Estado, Consejo de Ministros y Ministerios) que excluye a los gobiernos territoriales, cerrando de esa manera una oportunidad significativa a los territorios de compensar los déficits que tienen en materia de inversión y haciendo depender cualquier "inyección de recursos frescos de este tipo" de decisiones de otras instituciones, lo cual lo convierte en un incentivo negativo a las iniciativas territoriales de promoción de las potencialidades de los territorios.

Estímulos al desarrollo territorial que complementan los déficits en términos de inversiones han sido la Cooperación Internacional, por ejemplo las Iniciativas Municipales de Desarrollo Local, (IMDL), la nueva política crediticia de la banca cubana y el fondo creado por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) para el financiamiento de proyectos de desarrollo local. Sin dudas todos estos paliativos han tenido impactos, en general positivos, en los territorios. Sin embargo, no debe desconocerse su reducida magnitud comparada con las necesidades de financiamiento,¹⁹ una baja utilización del crédito²⁰ y una "baja efectividad" de los proyectos del fondo creado por el MEP.²¹

Llama la atención, además, la evidente contradicción existente entre el reconocimiento oficial de la necesidad

de fomentar las iniciativas locales a través de proyectos internacionales y el exceso de condiciones y trámites burocráticos existentes para ellos, casi todos determinados y decididos por instituciones centrales del Estado, al parecer mejor habilitadas que las propias autoridades de los territorios para saber qué resulta más conveniente para ellos.

Tampoco debe olvidarse sus bajos "efectos multiplicadores" tanto en términos de empleo, como de encadenamientos hacia delante y hacia detrás, no solo por el alcance intrínseco del proyecto, sino también por la existencia de entorno regulatorio que no lo propicia. De ahí que la sostenibilidad de los mismos esté muchas veces condicionada a una continua inyección de recursos externos, algo poco perdurable en el tiempo.

No es esta la contradicción entre los intereses nacionales y los territoriales, una situación única de Cuba, ni siquiera particular de nuestra "sui generis" condición de país pobre en recursos, bloqueado y determinado a construir el socialismo. Sin embargo, lo que sí resulta específico es, que el poco espacio de maniobra dejado a los gobiernos territoriales hace extraordinariamente difícil y lento, encontrar "resortes compensatorios" que amortigüen aquellos impactos negativos.

El efecto cruzado de aquellos cuatro procesos descritos más arriba, que buscan la mejora del país visto globalmente, es lo que pudiéramos llamar "fuego amigo". Los territorios quedan entrampados dentro de ellos mismos, subordinados sus intereses a "empeños mayores" unas veces, u olvidados otras,²² ven reducidas sustancialmente sus capacidades de maniobra y las competencias de sus instituciones para encontrar y aprovechar las oportunidades endógenas, insertarse dinámicamente en los programas nacionales y alcanzar otras fronteras a partir de proyectos propios.

La ausencia de contrapesos efectivos, debido, entre otras causas, a un marco institucional diseñado para dar respuesta a los intereses sectoriales, en tanto se acepta que estos últimos expresan de mejor forma las necesidades nacionales, hace más difícil "rescatar" a los territorios de aquella trampa.²³

18 Por ejemplo, en la reciente nueva ley para la inversión extranjera aprobada en marzo del 2014, los niveles de decisión sobre posibles proyectos de inversión quedan circunscritos a el Consejo de Estado y de Ministros y los ministerios ramales.

19 En el caso de la IMDL, 35 proyectos hasta el 2012 según Y. Mullet y A. Louro: Ob. cit., p. 86.

20 Entre el año 2012 y 2013, en La Habana, el más importante de todos los territorios del país, de 4111 entrevistas para obtener crédito, se llegaron a recibir un total de 33 y se aprobaron 13 créditos para trabajadores por cuenta propia, mientras que para los agricultores no estatales, de 642 aplicaciones se recibieron tres solicitudes formales, y se aprobaron tres. Mientras se otorgaron 2 730 créditos para materiales de la construcción de 32 800 entrevistas.

21 De los proyectos presentados en el 2012, un total de 182, solo se aprobaron el 45 % (Y. Mullet y A. Louro: Ob. cit., p. 87).

22 Un caso que ilustra ese olvido es, por ejemplo, la bahía de Cienfuegos, quizás el más importante de todos los recursos con que cuenta la provincia, 84 km² de espejo de agua, apenas aprovechados (si excluimos la refinería). Su explotación, como recurso turístico capaz de generar ingresos al territorio, resulta casi inexistente.

23 Por ejemplo, la presencia de los territorios en eventos decisivos para la promoción de inversiones y negocios como la Feria Internacional de La Habana resulta escasa, sino inexistente. De otra parte, en la mayoría de las ocasiones la "inserción territorial" en la dinámica del desarrollo nacional resulta una consecuencia

La idea “pensar global, actuar local” que sintetiza el proceso de glocalización y expresa la necesidad de adecuar los procesos de globalización a las condiciones locales, debiera ser complementada con aquella otra “Pensar local, actuar global” que resumiría la necesidad que tienen los territorios (de Cuba) de encontrar la vías más idóneas de insertarse de forma dinámica en los procesos de desarrollo nacional y en las tendencias mundiales.

Conclusiones

La historia de la teoría del desarrollo demuestra que la incorporación de la dimensión territorial a los estudios del desarrollo, si bien estuvo latente desde los inicios de la conformación de la teoría, alcanza personalidad propia solo desde las postrimerías de la década de los setenta y en el caso de América Latina es la respuesta a la debilidad y dejación de los “estados nacionales”. En Cuba también es la respuesta a los déficits generados en las sistemas que durante más tres décadas garantizaban la “equidad territorial”, producto de la crisis iniciada en los años noventa.

También es posible afirmar que la combinación de restricciones económicas y financieras, junto a culturas y prácticas de manejo centralizado de la economía, se convierte en una especie de “pinza” que atenaza a los territorios y les impide obtener mejores resultados.

La experiencia parece confirmar también que no existen mecanismos automáticos de transmisión desde la nacional hacia lo territorial y que estos deben ser contruidos de forma consciente y permanentemente actualizados.

Así mismo, parece posible y demostrable que la intención de satisfacer los intereses nacionales y las urgencias derivados de ellos, tenga como uno de sus resultados no deseados, el incremento de las desigualdades territoriales. Todavía hoy, en Cuba, no se ha logrado una adecuada armonización entre lo sectorial y

lo territorial, siendo lo primero, por lo general, el canal de decisión institucionalmente establecido y preferentemente utilizado para la toma de las principales decisiones económicas.

De otra parte, en la mayoría de las ocasiones la “inserción territorial” en la dinámica del desarrollo nacional resulta una consecuencia de la existencia de determinado tipo de recurso de “interés nacional” y la decisión de usarlo y la forma de hacerlo es definida desde los “niveles superiores” con muy poca o ninguna participación del territorio.²⁴

El efecto contrario es la pretensión de encerrar al territorio dentro de sí mismo y entendiendo que las alternativas dentro de lo local (en cualquiera de sus dimensiones) puedan ser algo más que paliativos, generar dinámicas propias apartadas de “lo nacional” o de lo “internacional” y alcanzar sostenibilidad en el tiempo, algo que resulta difícil de encontrar en la realidad nacional. Al respecto se plantea que “Escalas y actores locales, pero también extra-locales, condicionan o pueden determinar el desarrollo territorial”.²⁵

Nada permite esperar que las últimas medidas de carácter estructural que el país ha estado tomando (Zona Especial de Desarrollo, Ley de Inversión Extranjera, nuevas regulaciones de funcionamiento del sistema empresarial) generen de forma “espontánea” procesos de disminución de las desigualdades territoriales. De ahí la necesidad de políticas (e instrumentos) correctores de esos resultados no deseados, en especial, un mejor diseño institucional que realmente empodere a los gobiernos territoriales, genere un mejor equilibrio entre los “intereses nacionales” y aquellos otros resultado de las necesidades y las oportunidades detectadas en las localidades (ya sean municipales o provinciales) así como la construcción de otras instituciones para el monitoreo constante de los impactos de las políticas nacionales a escala territorial que permitan alcanzar mejores “equilibrios” entre lo nacional y lo territorial. ■

de la existencia de determinado tipo de recursos de “interés nacional” y la decisión de usarlo y la forma de hacerlo es decidida desde los “niveles superiores” con muy poca o ninguna participación del territorio.

24 Por ejemplo, níquel en Holguín, desarrollo turístico en los llamados polos, Zona Especial de Desarrollo del Mariel, etc.

25 L. Íñiguez Rojas: “Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba”, p. 108.

Bibliografía

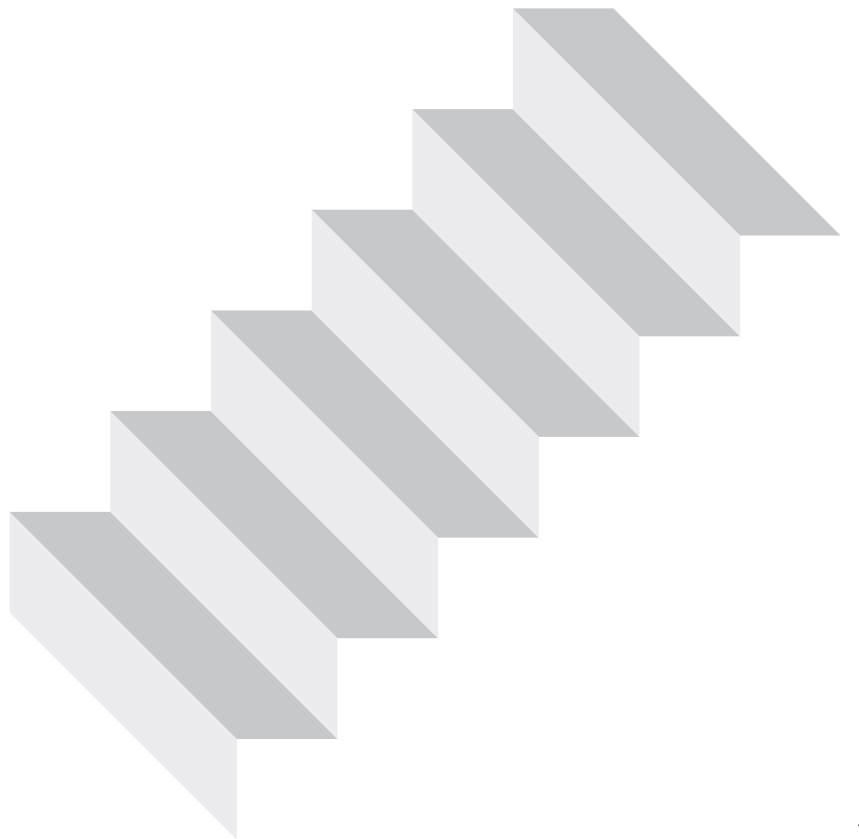
- ESPINA, M.: "Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial", en A. Guzón Camporredondo (comp.): *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 2006.
- GUZÓN CAMPORREDONDO A.: "Estrategias municipales para el desarrollo", en A. Guzón Camporredondo (comp.): *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 2006.
- ÍÑIGUEZ ROJAS L.: "El territorio y lo local en la política económica y social", en P. Vidal y O. E. Pérez Villanueva (comps.): *Miradas a la economía cubana: el proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012.
- _____: "Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba", en O. E. Pérez Villanueva y R. Torres Pérez (comps.): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013.
- LEÓN SEGURA, C. M.: "El municipio y los procesos de desarrollo local en Cuba", *Economía y Desarrollo*, Año XLIV, vol. 150, no. 2, julio-diciembre, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2013.
- MULET Y. y A. LOURO: "Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones para el diseño de políticas", en *Miradas a la Economía Cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, en O. E. Pérez Villanueva y R. Torres Pérez (comps.): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013, pp. 83-99.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC): *Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del PCC, La Habana, 2011.
- RAMOS, P.: "Miradas a las transformaciones recientes en Cuba desde una perspectiva territorial", Departamento de Planificación, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2014, s/p.
-



CAPÍTULO 3



¿De quiénes son los territorios?





¿De quiénes son los territorios?

LUISA ÍÑIGUEZ ROJAS

*El territorio es el lugar en el que desembocan
todas las acciones, todas las pasiones, todos los poderes,
todas las fuerzas y todas las flaquezas.*
Milton Santos, 2002

En la actualidad, más allá de la polisemia de los conceptos y variedad de concepciones sobre el desarrollo, el territorio y lo local, se progresa, como en una segunda fase, luego de que todos o casi todos reconocen el necesario avance de la descentralización, que la verticalidad debe articularse y equilibrarse con la horizontalidad, que el sector estatal necesita en estos tiempos del sector no estatal, que los territorios no están encerrados en sus invisibles límites y la urgencia de atender su ordenamiento y planificación, así como, la necesidad de promover vías para la participación de la población en la vida territorial.

Por ello, en el pródigo tratamiento del llamado desarrollo territorial, municipal o local, en este segundo momento, más que señalar obstáculos, se enfatiza en la necesidad de colaboración inter e intraterritorios, en la necesaria eliminación de las trabas en nuevas formas de financiamiento; y se mantiene la atención hacia los procesos indispensables de negociación, concertación, colaboración, participación, y tantos otros vocablos que conducen a nuevas relaciones entre actores y agentes que coexisten en una provincia o un municipio dado.

De las tantas formas de concebir el territorio, en el presente artículo se selecciona la que ancla su concepción en la problemática de las relaciones, y toma el poder de gestión como concepto clave, para trazarse como objetivo explorar a quiénes pertenece la gestión de los varios territorios que se configuran al interior de provincias y municipios del país. El contenido del artículo se organiza en tres partes, en la primera, se expone una forma convencional de concebir tipos de territorios. En la segunda, se avanza hacia la identificación de la malla de territorios de la producción de bienes y servicios, que contienen los territorios político-administrativos, para describir las peculiaridades de la administración y gestión de instancias estatales y no estatales. Por último se centra la atención en un tercer territorio, como espacio de vida donde se imbrica la gestión individual familiar, con la gestión de los anteriores territorios y se asientan interrogantes acerca de la evaluación del progreso territorial.

De esta forma, la aproximación a la respuesta de la atrevida pregunta que da título a este artículo, sorteando hasta dónde es posible la propiedad y su realización, la gobernanza y la gobernabilidad, y asume los riesgos que ello impone.

Otros territorios en lo político-administrativo. El territorio nunca es uno

Desde el amplio arsenal teórico que aporta la geografía pueden distinguirse dos grandes matrices de la conceptualización del territorio: el que lo asocia al Estado y el que lo asocia a la territorialidad humana.¹ La primera y más familiar entiende el territorio como las áreas delimitadas por el Estado para facilitar su gestión, la fragmentación del Estado-nación en áreas subnacionales. De uso más restringido, la territorialidad alude a la construcción social de territorios, contempla las estrategias del uso del espacio, de organización de este, pero también la significación que los residentes dan al lugar donde habitan.²

Los obstáculos para concertar los actores y agentes que gestionan y procuran el progreso de los territorios son muestra de la intrincada trama de relaciones que están en juego al interior de los varios territorios y entre ellos. La pertenencia de estos a diferentes sistemas o subsistemas, como el empresarial, el socio-territorial y el político-administrativo, con lógicas bien diferentes de pensar y actuar, fundamentan las dificultades para

evaluar su desarrollo.³ *Ello puede interpretarse como el actuar en un territorio, sin pensar en los otros.*

Al respecto, Raffestin distingue el Poder en mayúscula, asociado al Estado, y el poder en minúscula que está en todas partes y es parte intrínseca de toda relación,⁴ lo cual argumenta en la siguiente sentencia: "El poder, nombre común, se esconde detrás del Poder";⁵ y por ello se necesita retomarlo por medio del cotidiano, lo cual significa recuperar la malla territorial que pueda permitir su ejercicio.

Souza plantea que al aceptar varios territorios y varias territorialidades, se hace evidente la necesidad de superar la limitación de la concepción clásica que lo entiende como "exclusividad de un poder".⁶ Por tanto, como apunta Fernandes, desde una visión reduccionista, se entiende el territorio como uno solo, como espacio de gobernanza, y se ignoran los otros tipos de territorios que existen en su interior.⁷

La primera y más familiar división territorial es la político-administrativa, que con límites jurisdiccionales debidamente establecidos, fragmenta el territorio nacional en territorios subnacionales. Desde el año 2011, cuando entraron en vigor los ajustes a la división vigente,⁸ la República de Cuba se divide en 15 provincias recortadas en 168 municipios.

Como es usual en ese tipo de división, la heterogeneidad en área y población no tiene relación. Entre los 24 municipios con más de 1 000 km² está el más poblado, Santiago de Cuba, y el menos poblado, Ciénaga de Zapata. Además de que pueden ser curiosidades o parte de la cultura geográfica, estos hechos condicionan en primera instancia la complejidad de la gestión de los gobiernos territoriales.

El gobierno del municipio de Santiago de Cuba, atiende las necesidades de servicios básicos de una población superior a la que contienen los 25 municipios de menor cantidad de población⁹ del país. La superficie del municipio de Ciénaga de Zapata supera la de otros 31 municipios,

3 Cfr. J. Arocena: "El desarrollo local. Condicionantes y actores involucrados".

4 Cfr. C. Raffestin: *Por una geografía del poder*, p. 185.

5 *Ibidem*, p. 52.

6 M. J. L. de Souza: "O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", p. 94.

7 M. B. Fernandes: *Territorio, teoría y política*, p. 203.

8 En el año 2011 entraron en vigor los ajustes de la división político-administrativa, fueron modificados los límites de 106 de los 169 municipios existentes hasta entonces, y quedó eliminado el municipio Varadero. La provincia La Habana se dividió en dos, la provincia de Mayabeque y la provincia de Artemisa que recibió tres municipios de la provincia de Pinar del Río.

9 Menos de 25 000 habitantes.

1 P. A. Peiter: "Geografía da saúde na faixa de fronteira continental do Brasil na passagem do milênio", p. 35.

2 Cfr. R. D. Sack: *Human territoriality: its theory and history*, p. 256.

y una de las ventajas del gobierno municipal, es que la casi totalidad de sus poco más de 9 000 habitantes, se distribuye según un patrón lineal concentrado en los ejes viales.

Otra de las particularidades de esta malla es la edad. Existen provincias con poco más de 100 años cuyos límites casi no han variado como la de Matanzas; otras que han cedido un área considerable de su territorio como Pinar del Río o Camagüey; provincias con menos de 40 años como las cinco del oriente del país, y con menos de cinco años como las de Artemisa y Mayabeque. De forma similar existen municipios centenarios que mantuvieron sus límites originales, en la división político-administrativa de 1976, otros que asumieron partes de varios municipios o, por el contrario, cedieron áreas a sus vecinos.

Una segunda malla de territorios continuos o discontinuos, más profusa, y con límites más variables en el tiempo, fragmenta provincias y municipios por recortes irregulares que diseñan sectores de la administración, la producción y los servicios estatales y no estatales.

Por lo general, cada uno de ellos abarca una parte del municipio, o cruza límites de este y se desborda a otros territorios contiguos o no, de diferentes escalas y con variados grados de intensidad. En esta segunda malla, coexisten territorios que cumplen funciones a nivel nacional, donde la gestión responde a políticas o directrices de este nivel; territorios cuya gestión se subordina al nivel municipal o provincial, y al nivel nacional en aspectos técnicos o metodológicos (doble subordinación) y territorios no estatales, en teoría los más autónomos.

Varias divisiones de la administración de sectores de servicios estatales superpuestas, procuran mayor eficiencia y eficacia de su gestión. Por ejemplo, los gobiernos provinciales y municipales gestionan los servicios de educación y de salud en la totalidad del área del territorio de su actuación, según el principio de universalidad, pero para los ministerios respectivos, su territorio es el nacional. Estas instancias son responsables por la elaboración de políticas sectoriales, controlan su cumplimiento y el suministro de insumos a sus instituciones. La autonomía de los territorios subnacionales para adaptar estas políticas es muy reducida, y la posibilidad de que las políticas nacionales se adapten a los territorios aún más.

Aunque por definición las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) tienen la más alta autoridad en sus territorios y ejercen funciones estatales de gestión administrativa y financiera local, de gestión de servicios básicos, en realidad la gestión de la producción de bienes y servicios se circunscribe al cumplimiento de

los planes de las entidades subordinadas a este nivel, y el apoyo a las subordinadas a niveles superiores, contempladas en las funciones de las AMPP. A su vez, el gobierno municipal se divide en consejos populares, y se subdivide en circunscripciones donde las posibilidades de gestión de la vida territorial son aún menores.

Aunque menos evidente, múltiples servicios en el nivel local, dependen de la gestión de instancias nacionales como el abasto de agua, en primera instancia gestionado por el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos. La dotación de agua potable de un municipio o parte de él, puede tener sus fuentes de abasto en territorios vecinos y hasta en distantes decenas de kilómetros; o la energía eléctrica, por lo común generada en redes, en principio no atañe al nivel local, salvo el caso de energías alternativas en pequeños asentamientos, por lo general de difícil acceso a estas redes.

Los "territorios económicos" de esta segunda malla territorial tienen una particular complejidad en su dimensión temporal, dada la yuxtaposición de los construidos antes de 1959, creados durante varias décadas de planificación del desarrollo económico del país, o creados (o en creación) por los procesos recientes que acompañan la implementación de lineamientos de la política económica y social. Son los territorios empresariales, las Zonas especiales de desarrollo, los territorios agrícolas cooperativos o privados y otros, usualmente conectados en redes. Su número y sus límites son más dinámicos que los de los territorios político-administrativos, y mientras algunos mueren, otros nacen, lo cual siempre tiene efectos sociales en el municipio o la provincia donde ocurre la inscripción o la defunción.

De acuerdo a lo expuesto, a la relativa autonomía de los gobiernos municipales en la gestión de servicios estatales, se integra el presupuesto municipal que permite el mantenimiento o la necesidad eventual de incrementar determinados servicios. Si un gobierno municipal tratase de calcular el presupuesto para mejorar los servicios de transporte en su territorio, tendría que comenzar por mejorar la infraestructura vial –donde se combinan las de "interés nacional", local o sectorial– para luego calcular el número de vehículos necesarios para la transportación intraurbana o entre asentamientos. La mejora del transporte intraprovincial, solo pudiera proponerse desde el nivel nacional, a partir de necesidades y prioridades de la transportación de carga según ramas, o desde la intensidad de los flujos pendulares o regulares de la población desde unos municipios a otros.

Hasta aquí podemos imaginar la complicada trama de relaciones, dependencias y subordinaciones con

poderes diferenciados que se entretajan al interior de provincias y municipios, de lo cual resulta una doble condición: el Estado representado por las Asambleas del Poder Popular es responsable por la gestión del desarrollo del territorio comprendidos en las provincias y los municipios, pero la malla de territorios demarcados para la administración de los servicios, superpuestos o yuxtapuestos en ellos, siempre tienen alguna dependencia a sus respectivas instancias sectoriales locales, regionales o nacionales.

Más complicado aún, es el caso de los territorios productivos que abarcan una parte de la unidad político-administrativa o cruzan los límites de esta y se articulan mediante redes a otros territorios contiguos o no, de diferentes escalas y con variados grados de intensidad. Entre los componentes que diferencian estos recortes pueden citarse: la dotación de recursos naturales, lo cual, define, de inicio el “capital natural” con el que cuenta el territorio que, por lo general, condiciona los usos productivos heredados o en creación; la gestión estatal y no estatal de los recursos del territorio y la subordinación a instancias extra municipales, no solo nacional sino a otros municipios de la provincia.

Una última distinción, tal vez la más importante, es el significado del territorio para la economía nacional. En algunos la transcendencia es evidente, como es el caso de la Zona Especial del Mariel en desarrollo, en otros es menor, como la producción de alimentos en los territorios agropecuarios municipales que de conjunto tributan a la reducción de las importaciones. Sin dudas, estas distinciones entre otras, diferencian las desiguales trayectorias recorridas, y condicionan las futuras trayectorias de desarrollo y prosperidad municipal.

En el camino hacia nuevas formas de concebir la pertenencia y la gestión de los territorios económicos a niveles supramunicipales, podría de inicio eliminarse el incómodo término “subordinación”, por otro que contemple la necesaria innovación en las relaciones entre niveles y el equilibrio entre los poderes en el territorio. Estas innovaciones políticas permitirán sustituir la representación de “escollos para el gobierno municipal”, por oportunidades y beneficios a la vida territorial.

Una de estas innovaciones es la contribución territorial para el desarrollo local, que potencialmente reduce la centralización del modelo financiero que padecen los gobiernos provinciales y municipales, amplía sus limitadas atribuciones para decidir el financiamiento para el desarrollo, y contempla tributos por actividades económicas asignadas a su territorio desde el nivel central, con la localización de empresas nacionales subordinadas o

atendidas por organismos y organizaciones superiores de dirección empresarial.

La aplicación de esta contribución, aunque ampliada en el presente año, se restringe aún a cerca del 30 % de los municipios del país, buena parte de los cuales ya han sido beneficiados por proyectos de desarrollo local, desde sus varias propuestas y durante varios años. También se restringe a algunos ministerios, al Grupo Empresarial AZCUBA, y al Instituto Cubano de Radio y Televisión.¹⁰ En el caso de la agricultura, en el presente año no se aplicará la contribución a las CPA y UBPC (solo a las CCS y privados), y también se exceptúan los establecimientos de empresas nacionales que ejecutan en el periodo proceso de inversiones constructivas de reparación o mantenimiento capital, empresas mixtas de capital totalmente extranjero y los contratos de asociación económica internacional.

Dada la elevada diferenciación de los contenidos económicos de los territorios, puede vislumbrarse que esta contribución tendrá diferencias notables en los montos y en sus efectos desiguales en el desarrollo de los municipios del país, después de salvadas las barreras actuales de su aplicación y ejecución de los tributos obtenidos y generalizada a todos los municipios del país.

Los territorios de la organización institucional

Una de las vías para explorar la malla territorial que contienen los territorios político-administrativos es a partir de la distribución en ella de las entidades¹¹ que integran su organización institucional. La información disponible, que registra solo las principales, arroja un total de poco más de 100 000 entidades en el país. Según los agregados de que dispone la información, las cooperativas agropecuarias tienen el predominio numérico, y junto a las empresas representan poco más del 70 % del tejido institucional. Las unidades presupuestadas¹² y las empresas tienen un peso similar en la estructura institucional del país (figura 1).

10 Artículo 81 y 82 de la Ley No. 117 del presupuesto del estado para el año 2014.

11 El total de entidades no incluye instituciones sin fines de lucro (ISFL), empresas mixtas, empresas de capital totalmente extranjero, sucursales en Cuba de empresas extranjeras, la Cámara del Comercio ni los bufetes colectivos. Es la suma de empresas estatales, sociedades mercantiles, cooperativas y unidades presupuestadas. ONEI, 2013.

12 Las unidades presupuestadas incluyen organizaciones económicas estatales del tipo presupuestadas. No incluye asociaciones ni organizaciones políticas.

Principales entidades	Total	% del total
Cooperativas no agropecuarias	235	2
Sociedades mercantiles	237	3
Empresas	2163	21
Unidades presupuestadas	2350	23
Cooperativas agropecuarias	5177	51
Total	10162	100

Fuente: Organización institucional. Principales entidades. ONEI, 2014

Fig. 1 Distribución de entidades según formas de organización institucional.

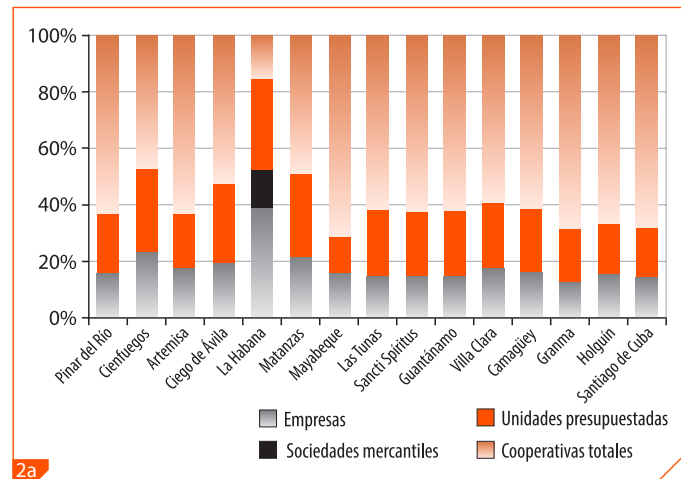
A excepción de La Habana, el mayor número de entidades se registran en las orientales provincias de Santiago de Cuba, Granma y Holguín, con cerca o más de 800, a las que se aproxima Camagüey. En la estructura provincial se reproduce el predominio de las formas de organización cooperativa, por lo cual las provincias orientales antes citadas alcanzan las cifras más elevadas. En Cienfuegos, Matanzas y Ciego de Ávila el peso es inferior al resto (no alcanza el 50 %), y superior el de las empresas (figura 2a).

La Habana concentra más de 1 700 entidades (33 % del total nacional) con predominio de las empresariales¹³ (693), seguidas de las Unidades Presupuestadas (548); registra el 95 % de las Sociedades Mercantiles¹⁴ del país, y acorde a las funciones residenciales exclusivas de muchos de sus municipios, el peso de la cooperativas agropecuarias es muy bajo y ha sido ligeramente superado por el número de las recientes “cooperativas no agropecuarias”. Teniendo en cuenta que hasta ahora han sido autorizadas de forma experimental, es posible considerar que de aprobarse su extensión, pudieran elevar notablemente su peso en la estructura institucional del país (figura 2b).

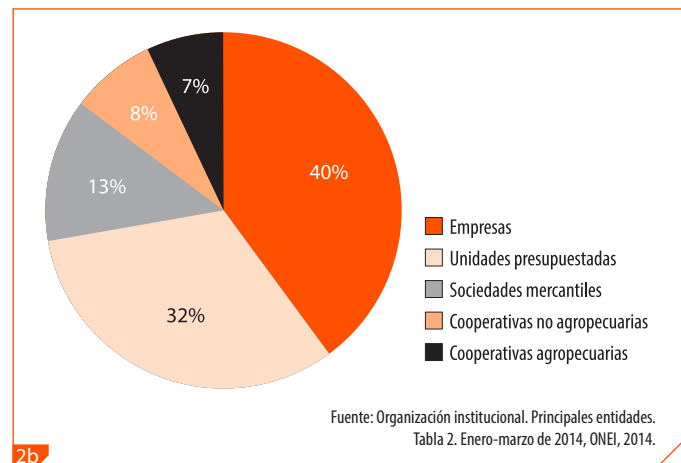
Es evidente que la elevada densidad de entidades significa mayor fragmentación de relaciones y de poderes, lo cual al menos de forma potencial, repercute en la gestión de los territorios político administrativos donde ellos se distribuyen. No obstante, la precisión de la geografía del tejido empresarial territorial, requiere adicionar los niveles de subordinación, la diferenciación entre empresas productivas y de servicios, y la localiza-

13 Incluye las uniones, organizaciones económicas estatales autofinanciadas, organizaciones políticas y de masas, bancos estatales y grupos empresariales, es difícil aproximarse a sus territorios o a las territorialidades que ellas construyen al interior de provincias y municipios.

14 Las Sociedades Mercantiles que se incluyen son las de capital totalmente cubano. Las unidades presupuestadas incluyen organizaciones económicas estatales del tipo presupuestadas. No incluye asociaciones ni organizaciones políticas.



2a



2b

Fuente: Organización institucional. Principales entidades. Tabla 2. Enero-marzo de 2014, ONEI, 2014.

Figs. 2 (a) Distribución de entidades por provincias; (b) Distribución de entidades en La Habana.

ción de las sedes de empresas o grupos empresariales y de sus unidades. Este hecho produce el sobregistro de entidades por lo general en las capitales de las provincias, y el subregistro en el resto de sus municipios.

Por ejemplo, en la provincia de Pinar del Río, en el año 2012 el 68 % de las empresas tenían subordinación a varios Ministerios e Institutos Nacionales, y registraban el mayor número de empresas los Ministerios de la Agricultura, de la Construcción y de la Industria Alimenticia. El 60 % de las empresas o sus sedes se localizaban en el municipio de la capital provincial. El tejido empresarial según secciones económicas,¹⁵ mostraba el débil peso cuantitativo de empresas de subordinación local, y su concentración en actividades de servicios (figura 3).

Una mirada particular a las formas cooperativas agropecuarias, muestra el predominio numérico de las de créditos y servicios (CCS) con el 48 % del total, regularidad que se mantiene en casi todas las provincias,

15 Secciones económicas según clasificación de la ONEI en sus Anuarios estadísticos provinciales y municipales.

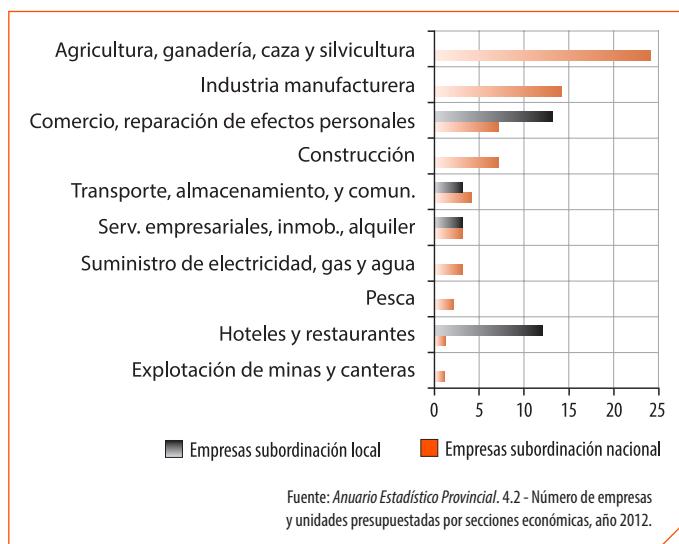


Fig. 3 Empresas de la provincia según nivel de subordinación. Provincia de Pinar del Río.

con la excepción de Santiago de Cuba y Cienfuegos con cifras mayores de unidades básicas de producción cooperativa (UBPC) y Matanzas con una cantidad igual de ambas formas. Aunque desde que las CCS fueron creadas sus tierras eran de propiedad privada, desde el 2008¹⁶ se pueden poseer tierras en usufructo.

Unas 900 cooperativas de producción agropecuaria (CPA) de propiedad colectiva de sus integrantes, se distribuyen de forma relativamente homogénea y con poca representatividad en las provincias del país, por lo general con menos del 20 % del total. Las UBPC, más de 1 700, solo tienen el mayor peso en la estructura de las formas cooperativas de las vecinas provincias de Las Tunas y Camagüey y en la provincia de Cienfuegos (figura 4).

Al observar la distribución de tierras según formas de gestión, se halla que para el año 2012, cerca del 70 % del total de tierras agrícolas y el 72 % de las cultivadas estaban gestionadas por el sector no estatal. De estas últimas, la mayor superficie tanto agrícola como cultivada se correspondía con la tenencia privada¹⁷ (35,1 %), ligeramente superior a las tierras estatales (31,3 %) (figura 5a). En las provincias se reiteraba el predominio de tierras agrícolas bajo gestión no estatal, con predominio de las CCS, y con los más elevados porcentajes en Guantánamo, Sancti Spíritus y Pinar del Río, y las más elevadas densidades de superficie agrícola por CCS en las provincias de Pinar del Río, Villa Clara, Sancti Spíritus y Guantánamo (figura 6).

16 El Decreto-Ley No. 259, "Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo", de 10 de julio de 2008, Decreto 282 Reglamento para la implementación de la entrega de tierras ociosas en usufructo, de 27 agosto del 2008.

17 Se registran juntos CCS y privado.

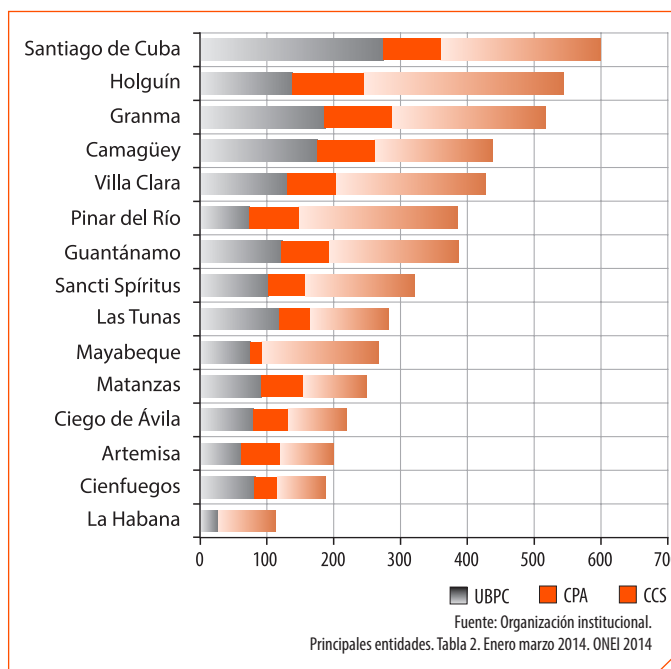


Fig. 4 Distribución provincial de formas cooperativas agropecuarias.

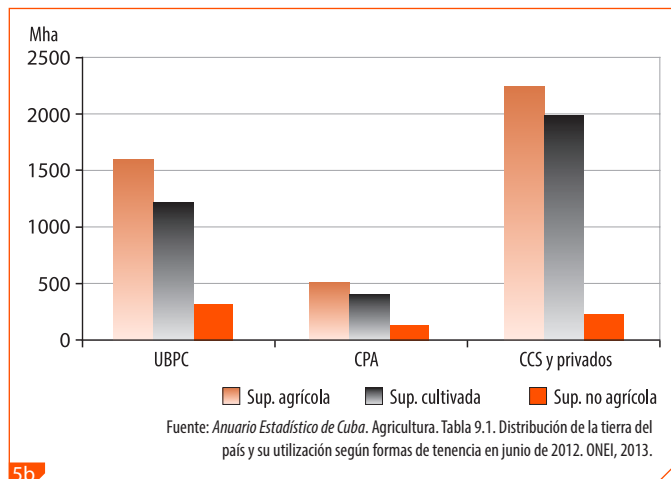
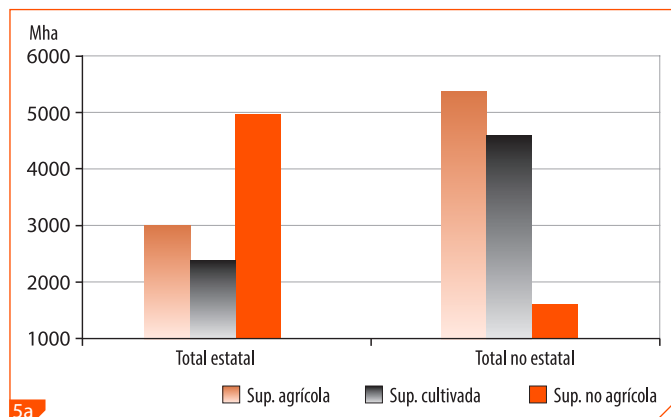


Fig. 5 (a) Distribución de las tierras agrícolas en el sector estatal y no estatal (b) Distribución de tierras agrícolas por formas cooperativas.

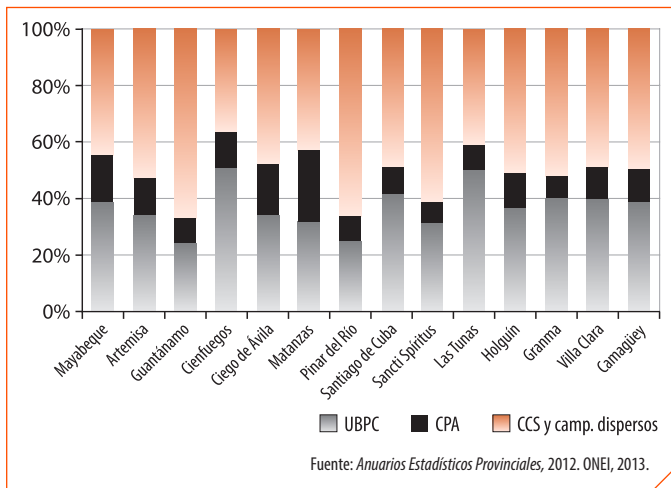


Fig. 6 Área agrícola por formas cooperativas agropecuarias por provincias.

Hasta junio del 2012, se registraban 4 856 personas jurídicas “tenentes de tierra”,¹⁸ de los cuales menos de 1 000 (14 %) eran empresas agropecuarias y granjas estatales, y más de 3 000 formas cooperativas no estatales, es decir, para un 80 % del total. Las personas naturales tenedores de tierra totalizaban 426 622, el 70 % de ellos usufructuarios y un 30 % propietarios.

La cantidad de tenedores de tierras de UBPC era superior en las provincias orientales de Santiago de Cuba y Granma, seguidas de Camagüey. En las provincias occidentales de Pinar del Río, Artemisa y Mayabeque, el número de tenedores de tierras en CCS, privados y otros, era más elevado y representaba alrededor del 40 % del total.

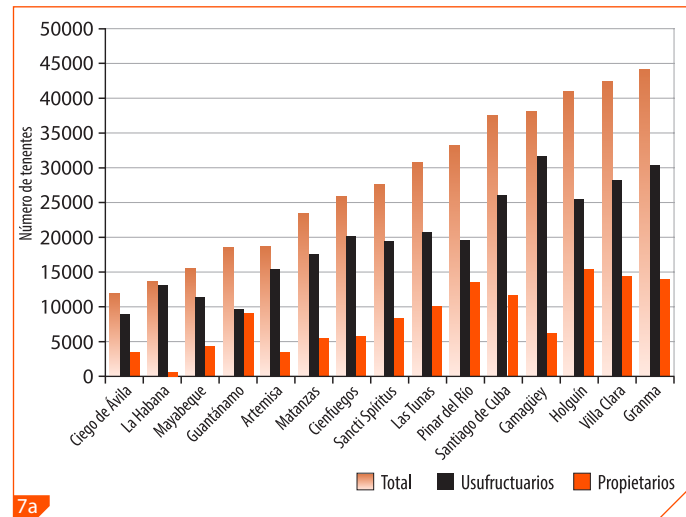
Las personas naturales tenedores de tierras y propietarios eran superiores en las provincias orientales de Granma y Holguín, en Villa Clara y Pinar del Río que también registraba el mayor número de propietarios. La provincia de Camagüey registraba el mayor número de personas naturales tenentes de tierra en condición de usufructuario (figuras 7a y 7b).¹⁹

Las más recientes regulaciones y normativas del funcionamiento del sector cooperativo, iniciadas hace poco más de cinco años, han promovido una redistribución de la tenencia de las tierras agrícolas en el país, de forma que territorios de producción cooperativa agropecuaria no estatales son ahora numéricamente superiores y también es más elevada la cantidad de CCS, privados y otros.

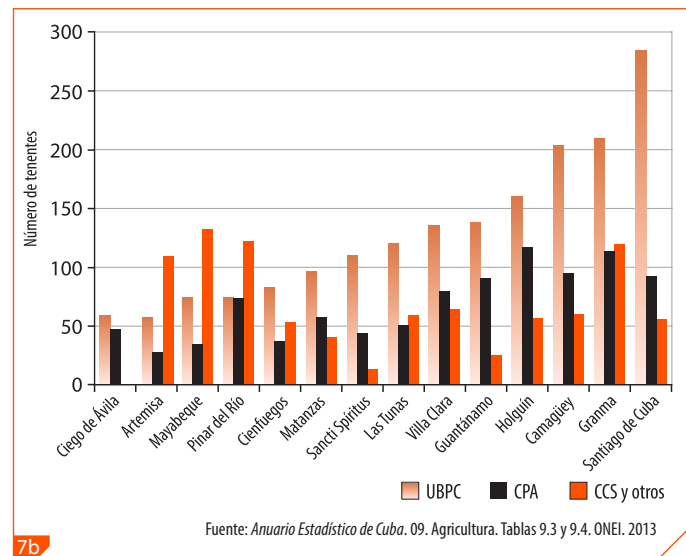
La loable medida de entrega de tierras de diferentes pertenencias sectoriales en usufructo a personas jurídicas

18 En las tablas de la Oficina Nacional de Estadística se usa el término “tenentes”, que en lo adelante se sustituye por tenedores.

19 En la tabla original se consigna UBPC, CPA y Otros, la autora especifica en Otros “CCS y otros”.



7a



7b

Figs. 7 (a) Tenedores de tierra por personas jurídicas por provincias (b) Tenedores de tierra por personas naturales por provincias.

y naturales ha fragmentado la malla de territorios agropecuarios, e incrementado el número de actores que lo gestionan, lo cual crea una nueva relación de poderes. En el caso de los usufructuarios en condición de personas naturales, se estableció como requisito el vincularse o estar vinculados a las CCS en que estén ubicadas las tierras.²⁰

Si el predominio de cooperativas agropecuarias en el tejido económico organizacional del país estuviese directamente relacionado con la producción, o con la exportación, no quedarían dudas de que Cuba sería un país con autosuficiencia alimentaria y hasta exportador de alimentos, y que algunas provincias orientales tendrían un papel destacado en estos logros. Pero en el contexto que favorece o entorpece la gestión de estos territorios

20 Punto 2, artículo 7, capítulo II. Decreto 282, Consejo de Ministros, 2008.

agropecuarios intervienen mucho más factores, objetivos y subjetivos, de naturaleza política, económica, social, histórica y hasta ambiental (climática), de forma que la densidad de agentes económicos, la cantidad de tierra agrícola y la tenencia, serían solo datos, tal vez complementarios, a incluir en evaluaciones del desarrollo territorial.

Las reconfiguraciones recientes de estos territorios significan reacomodos de relaciones e interacciones entre territorios gestionados por actores estatales y no estatales, entre territorios cooperativos con tenencia privada o usufructuaria, y sobre todo entre los actores con mayor o menor poder para regular y organizar los necesarios cambios. Retos diferenciados asumirán los municipios según la densidad de estos actores, sus usos tradicionales o nuevos, las oportunidades de modernización, de incremento de las cadenas de valores, y de comercialización de sus producciones a entornos supra municipales, sin que por ello abandonen la función de autoabastecimiento municipal, que no todos pueden cumplir.

Los espacios de vida. ¿Un tercer tipo de territorio?

Más difícil de delimitar son los lugares “apropiados” donde se organiza y transcurre la vida de la población, se consideran también territorios que diseñan otra trama discontinua al interior de provincias y municipios. En ellos se expresa de forma más concreta la territorialidad humana, la historia de la vida de sus individuos, las familias y los lugares, se concentran las interacciones y se incluyen la representación y los pareceres de la población.²¹

A pesar de su aparente intangibilidad y la casi imposible representación cartográfica de ellos, en especial al interior de las grandes ciudades, se considera decisivo reconocerlos tanto para identificar efectos sociales de las estrategias de actualización del modelo económico, como para comprender las estrategias que despliega la población para incorporarse a los nuevos procesos. Para un acercamiento a estos territorios, se colocan en foco los asentamientos humanos del país (SAH), delimitados por lo general de manera formal por “derroteros”, y a veces modificados por los llamados “límites psicológicos”.

21 Se toma como antecedente un “tercer espacio” que E. Soja propone a la geografía, además del espacio percibido y el concebido; el espacio vivido lo considera experiencial, empírico, imaginado e histórico, modelado por la política y la cultura. E. Soja: “El tercer espacio. Ampliando el horizonte de la imaginación geográfica”, p. 74.

Según los datos que aporta el último Censo de Población y Viviendas²² realizado en el año 2012, existen 4 millones de viviendas distribuidas en poco más de 7 000 asentamientos, el 91,6 % de ellos son rurales y en él reside el 23 % de la población total, lo cual evidencia la elevada concentración urbana de la población del país. La distribución provincial varía desde menos de 300 a más de 1 000 en la provincia de Holguín, y el municipio donde se localiza su capital (Holguín), registra la mayor cantidad de asentamientos totales y de asentamientos rurales del país. En los asentamientos residen menos de diez personas, más de un millón como en las ciudades de Holguín y Santiago de Cuba y más de dos millones en la ciudad de La Habana. Cerca de 600 000 personas viven en asentamientos dispersos.

Por lógica no es posible reconocer los territorios vividos o adentrarse en la territorialidad a partir de los asentamientos del país, a no ser por los discutibles pero necesarios “muestreos”, no obstante, algunas de sus características nos permiten avanzar en la comprensión de sus significados.

Todos pertenecen a una provincia o a un municipio, y es posible considerar que su función predominante, económica o administrativa condiciona la reproducción social, aunque coexistan diferentes experiencias, representaciones, referenciales y heterogéneas estrategias de vida, ampliadas en las últimas décadas. La gestión estatal del funcionamiento de estos territorios se combina, con diferentes intensidades, con la gestión no estatal. La localización geográfica influye sus dinámicas tanto a escala regional como intraurbana. Esta malla de territorios vividos expresa la acumulación de tiempos, pueden estar evolucionando desde hace más de un siglo, o haber sido creados de forma planificada desde hace varias décadas, o iniciados de forma espontánea o irregular en los últimos años.

La más importante distinción de estos territorios es “la lectura sintética” que hacen sobre los aciertos y desaciertos del gobierno y de la administración municipal, y de los niveles superiores; de los éxitos y decadencias de los territorios económicos a los cuales se vinculan, de los que también son responsables los niveles extramunicipales; y en especial, del despliegue lento o veloz de estrategias conducidas por individuos y familias.

En este entramado, el más complejo de todos, y donde la subjetividad tiene más peso, se proyectan en los territorios vividos la expresión de realidades económicas, sociales y culturales. En la actualidad las relaciones de los territorios vividos con territorios económicos

22 Informe Final. Censo de Población y Viviendas 2012, ONEI, 2013.

dinamizados o redinamizados por la gestión del sector estatal y no estatal, o por su combinación, parece decisiva en el incremento de la densidad de interacciones, y en la evaluación favorable del progreso de la vida territorial.

Un ejemplo es la oferta de habitaciones no estatales al turismo que ya supera la oferta de las estatales en las provincias de Pinar del Río, y Guantánamo, (65 y 55 % respectivamente del total).²³ La mayoría de ellas con certeza localizadas en el pueblo de Viñales y en sus alrededores, y en la ciudad de Baracoa, ambos con valores patrimoniales naturales e históricos. Por razones obvias, la oferta es baja en las provincias donde los territorios turísticos son islas (cayos), y los asentamientos están distantes o con restricciones de accesibilidad.²⁴

En el pueblo de Viñales y la ciudad de Baracoa la ampliación paulatina de viviendas arrendadas a turistas y de otros servicios ofertados por trabajadores por cuenta propia, no resultaron de proyectos de desarrollo local, sino fueron impulsadas por la autorización de estas actividades. Los valores patrimoniales naturales e históricos ya existían, y es posible que las agencias de turismo y los turoperadores no hayan tenido alguna influencia en estos incrementos. En contraste, iniciativas promovidas por proyectos de desarrollo local han incentivado la vinculación de los municipios a los que pertenecen otros desarrollos turísticos, o están en proceso de extensión a ellos, como es el caso de Caibarién, Remedios, Yaguajay y Martí, entre otros.

Algo similar ha ocurrido en otros municipios como en la Ciénaga de Zapata, aunque al contrario de Viñales, mientras unos se incorporan al desarrollo turístico no estatal, o se benefician de este por sus derrames, otros aspiran a vender sus viviendas y salir del territorio, por no tener condiciones económicas para insertarse en estos nuevos procesos.²⁵

En situación de desventaja se encontrarán los territorios vividos, que han perdido sus bases económicas tradicionales y aún intentan organizar nuevas relaciones productivas, o los barrios de las grandes ciudades del país, donde las posibilidades de aprovechar las ventajas de nuevos procesos es muy limitada, y se expresan las más complicadas y diversas tramas de relaciones y poderes, o la ausencia de relaciones conscientes con el gobierno territorial y los

territorios económicos²⁶ que en él se inscriben. Ejemplo de ello, son los asentamientos de centrales azucareros desactivados, donde se encuentran cabeceras municipales de centenares de miles de habitantes o pueblos de unos pocos miles. En muchos casos, el paso de asentamientos azucareros (bateyes), atendidos por el Complejo Agroindustrial, a asentamientos agropecuarios ha creado múltiples tensiones, algunas aún no resueltas, como el de la propiedad de las viviendas.²⁷ El Grupo Empresarial para la producción azucarera creado en el año 2011 (AZCUBA), no contempló la pertenencia de los bateyes a la nueva estructura creada, por lo cual cesó el apoyo que la anterior forma de administración brindaba a la gestión de los asentamientos de sus territorios.

La escasa información con la que se cuenta no permite identificar regularidades en las trayectorias de estos territorios, que con seguridad han sido diferentes. Se conoce que en algunos casos se han realizado proyectos de desarrollo local o están en proceso como el caso de Perico en la provincia de Matanzas, o han sido incluidos en la Zona de Desarrollo del Mariel, como el batey Habana Libre, no obstante, en diversos materiales publicados se evidencia que la recuperación económica y social ha sido muy lenta.²⁸

Una preocupación particular es la reproducción de los rezagos de aquellos de más limitada conectividad, pues, poseen más restricciones para articularse con territorios dinamizados, son los de menor densidad de entidades productivas, los de menos trabajadores por cuenta propia, y posiblemente los que menos beneficios tendrán por la contribución territorial al desarrollo local, o en los que menos créditos podrán solicitar sus residentes. En ellos se refuerza el peligro de definir a un corto plazo, o dar prioridad solo al autoabastecimiento de alimentos, sin impulsar otras iniciativas para su desarrollo económico, social y cultural. Sin dudas, en el análisis de los efectos sociales del proceso de implementación de los lineamientos de la política económica y social gana prioridad la vigilancia de las desigualdades en y entre los territorios vividos.

Cumplimientos y prosperidad de los territorios

Los efectos de las acciones que promueven el desarrollo local se reconocen como un tema de elevada complejidad.

23 J. L. Perelló: "Actualización del turismo en Cuba", p. 4.

24 Como en el caso de Morón en Ciego de Ávila, Caibarién en Villa Clara y el municipio especial Isla de la Juventud.

25 Informaciones obtenidas a partir del trabajo de campo de la autora en Playa Larga, agosto del 2013.

26 Aunque parezcan "puntos", en todos los objetos económicos hay territorialidad.

27 Es el caso del batey Emilio Córdoba (Nazábal), municipio Encrucijada.

28 Cfr. A. Vera: *Guajiros del siglo XXI*, y L. Machado Ordext: "Guajiros de tierra adentro, I, II, III, IV".

A las habituales preocupaciones por quiénes evalúan o cómo se evalúa, se incorpora ¿desde dónde?, desde cuál de los tipos de territorios aquí expuestos y desde cuál nivel territorial, nacional o subnacional.

Las configuraciones o reconfiguraciones de los territorios, que resultan de nuevas normativas o regulaciones de su uso, modifican las relaciones y los poderes, implican nuevas formas de pertenencia o tenencia de la gestión territorial. Si importante es estudiar los efectos de las nuevas relaciones, lo más importante es identificar dónde no hay casi efectos, dónde las relaciones no cambian: los territorios que llamamos “silenciosos”, que pueden estar, incluso, dentro de los territorios luminosos.

Manteniendo el protagonismo esencial en la gestión de los servicios básicos, y el trazado de estrategias de desarrollo local, ante los gobiernos provinciales y municipales se abren posibilidades de impulsar y coordinar nuevas funciones productivas en sus territorios y guiar las nuevas relaciones entre actores y agentes del desarrollo. En este favorable contexto, como es lógico suponer, no se eliminarán las decisiones que continuarán llegando a los territorios económicos desde el nivel nacional. Los efectos de nuevas medidas para ser aplicadas, podrán incrementar las oportunidades de desarrollo en algunos casos, o la reducirán en otros por la “muerte” de una o varias de sus unidades productivas.

La necesidad de entender el “desarrollo territorial compartido” en los momentos actuales se vuelve esencial. Si bien los actores municipales capacitados y totalmente articulados, no pueden decidir ni acometer la ampliación de las capacidades de alojamiento de una empresa turística de nivel nacional, o definir la reducción de las plantaciones de caña, o las toneladas de azúcar a producir en su territorio empresarial, en las actuales circunstancias pudieran obtener más ventajas que desventajas para el desarrollo de sus territorios. Por último en un intento de mostrar los retos de la coexistencia de recortes territoriales, se presenta uno de los casos tal vez más complicados, con seguridad repetido en el país, donde territorios económicos cruzan territorios político-administrativos.

La parte sur del municipio de Encrucijada (1), está recortada por la Unidad Empresarial Abel Santamaría de la Empresa Azucarera Villa Clara (2), donde se localiza el central azucarero. El territorio empresarial se extiende a partes del territorio de dos municipios vecinos y a su vez, está recortado por territorios de las tres formas cooperativas agropecuarias (2), de usos de la tierra cañeros, de cultivos varios y pastos. Superpuestos o yuxtapuestos a las

plantaciones de caña del territorio empresarial en los tres municipios se distribuyen 24 asentamientos de diferentes categorías: caseríos, poblados rurales y urbanos (3).

Otros territorios económicos de tenencia estatal y no estatal se integran en el territorio empresarial con independencia de la propiedad de la tierra. La gestión de sus funciones productivas pertenece a diferentes grupos de actores, unos, responsables por el cumplimiento de los planes de producción de azúcar, y otros, por la productividad y las ganancias de las cooperativas. El desarrollo del territorio empresarial depende en primera instancia de la Empresa Villa Clara del Grupo Empresarial AZCUBA, la gestión de los otros territorios cooperativos agropecuarios pertenece en primera instancia a los cooperativistas, pero diferenciados por la tenencia de la tierra y las regulaciones de funcionamiento, por tanto con diferentes grados de dependencia a actores empresariales, de la delegación municipal de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, de las direcciones provinciales o municipales de la agricultura, a su vez todas bajo normativas elaboradas a nivel nacional.

En medio de esta trama, en los “territorios vividos”, la percepción colectiva de progreso está condicionada por la satisfacción de los servicios básicos gestionados por los gobiernos municipales, y decidida por la creciente satisfacción con las condiciones de vida, en primer lugar de su dimensión económica. Los progresos de la vida territorial podrán crecer cuando se aplique en el municipio sede de la empresa la contribución territorial para el desarrollo local, pero el 1 % probablemente se dividirá entre los tres municipios.

La gestión del desarrollo del territorio municipal, de la vida territorial, no es independiente de la gestión en los otros territorios que contiene, aunque sean otros los actores, y diferentes los poderes y niveles de interacción. Pero la gestión de la vida en los territorios y la evaluación de sus progresos, pertenece más a la colectividad de los territorios vividos, y a sus múltiples estrategias.

Síntesis para continuar....

El territorio nunca es uno, y en cualquiera que aislemos, estará siempre un contenido de los demás. Los territorios político-administrativos contienen otros territorios y este hecho es fundamento de las causas de los tan mencionados conflictos entre sus multiplicados actores, que son también conflictos de pertenencia territorial.

No hay territorios vacíos por conquistar, están todos delimitados, repartidas las tenencias, las funciones, en

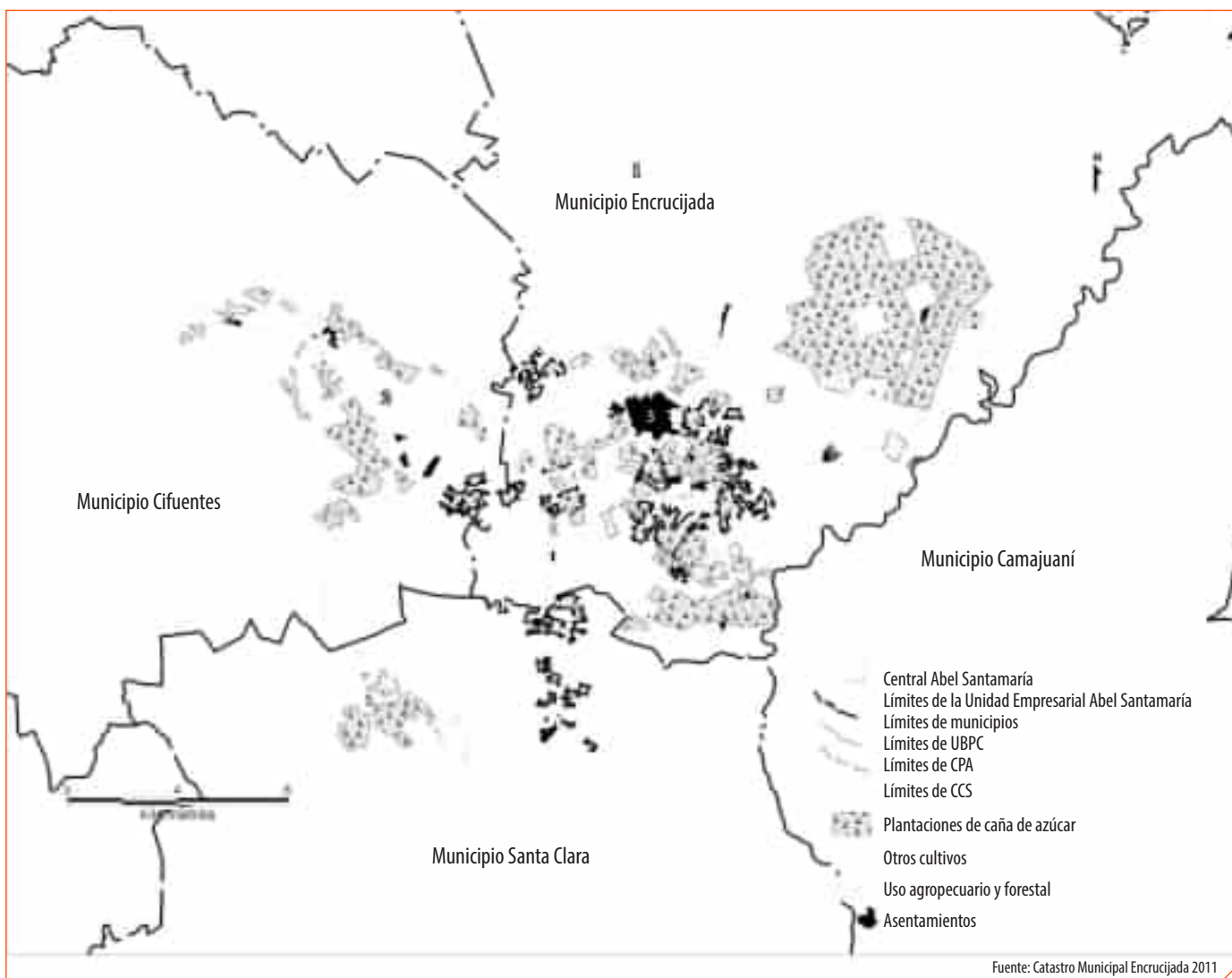


Fig. 8 Superposición de recortes territoriales. Unidad Empresarial de Base Abel Santamaría.

todos se concentran interacciones con otros vecinos o lejanos, y en todos se observan dinámicas más lentas o veloces. Sea cual fuera su origen, ningún territorio es totalmente autónomo o heterónimo y en todos se expresan relaciones atravesadas por los poderes (mayúscula y minúscula). Pero lo más importante es que se comportan como sistemas abiertos y como tal funcionan con múltiples redes de territorios o "puntos" de otros territorios contenidos o externos a él.

Las cuotas de autonomía o dependencia de la gestión económica e, incluso, de la social de los territorios político-administrativos subnacionales, está asociada en principio a la densidad y tipos de territorios económicos que son esencialmente gestionados desde el nivel nacional. Cambios ocurridos y en proceso de aplicación en la organización y funcionamiento institucional del país, están mudando relaciones y creando nuevas, de donde

se desprende una posible redistribución de las cuotas de responsabilidad y poder de actuación territorial.

Sobre el estado recae el trazado de estrategias y la cuidadosa atención que exige, en la actualidad, la reformulación de interacciones entre lo estatal y no estatal, o entre lo estatal, lo público y lo privado, o entre las empresas y los órganos superiores de dirección empresarial y la vigilancia a la amenaza de que al menos en un primer momento, se amplíen las desigualdades entre y al interior de sus territorios subnacionales.

Las formas cooperativas de créditos y servicios lideran los territorios productivos agropecuarios del país, con el mayor número de organizaciones, la mayor densidad por provincias y la mayor superficie agrícola de tierras privadas y en usufructo. Resta ahora que en este nuevo contexto, decisivo, se concrete el incremento de la producción y la productividad, y se encuentren las vías más

expeditas para salir del laberinto de la comercialización. Para ello, no se dude, habrá que lograr el justo equilibrio entre autonomía y dependencia, y relaciones sanas entre “el poder y el Poder”.

No es insustancial reafirmar que aunque el territorio se conciba desde diferentes perspectivas, su desarrollo y sus avances, tienen que ser percibidos, concebidos y

en especial vividos por las familias que en él habitan, o al menos por una parcela mayoritaria de ellas. Tal vez la forma más sencilla de responder a la pregunta ¿de quiénes son los territorios? es: de quienes lo organizan, lo gestionan, lo desarrollan, lo viven y concretan su prosperidad, entre relaciones que deberían ser armoniosas y solidarias. ■

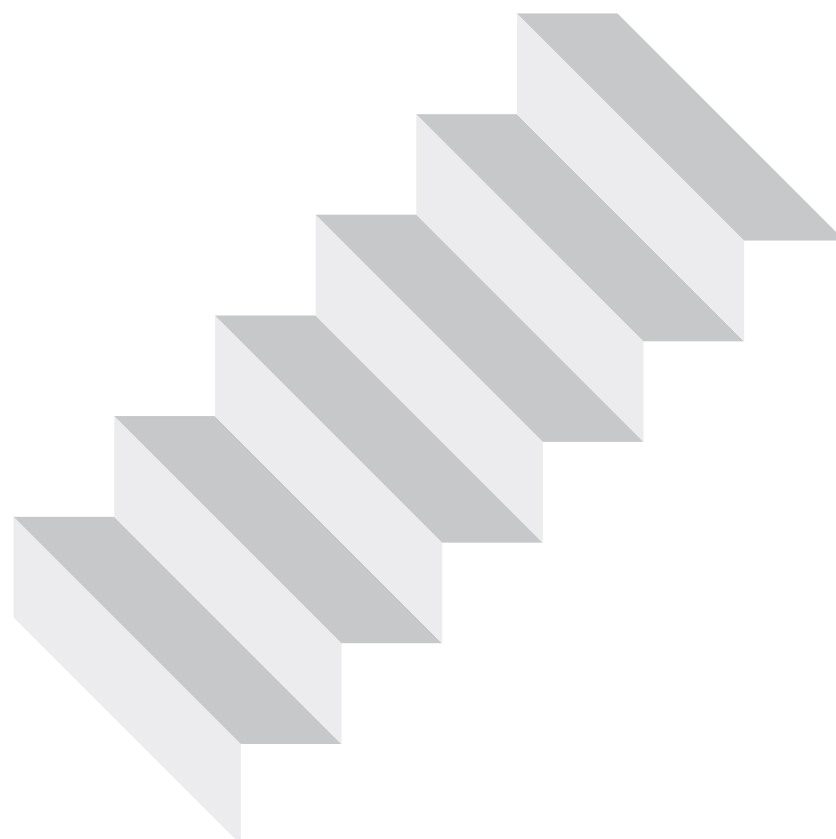
Bibliografía

- AROCENA, J.: “El desarrollo local. Condicionantes y actores involucrados”, ponencia presentada en el Seminario Regional “Globalización, desarrollo local y cooperativas”, Florida, Uruguay, 1996.
- CONSEJO DE MINISTROS: “Decreto-Ley 282. Reglamento para la implementación de la entrega de tierras ociosas en usufructo”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 29 de agosto de 2008.
- FERNANDES, M. B.: “Sobre la tipología de territorios”, en M.S. Saquet y E.S. Sposito (orgs.): *Territorio y territorialidades: teorías, procesos, e conflictos*, Expressão popular, São Paulo, 2009, pp. 197-215.
- MACHADO ORDEXT, L.: “Guajiros de tierra adentro, I, II, III, IV”, en *Vanguardia*, «www.vanguardia.co.cu», Villa Clara, 26 de abril, 28 de abril, 11 de mayo y 14 de mayo de 2014.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI): *Anuario Estadístico de Cuba*, 09 Agricultura. Distribución de la tierra del país y su utilización según formas de tenencia en junio de 2012, Tablas 9.1; 9.2; 9.3; 9.4, La Habana, 2013. en «www.onei.cu» [03/12/2013].
- _____: *Anuarios Estadísticos Provinciales, 2012*, en «www.onei.cu» [02/11/2013].
- _____: *Organización institucional. Principales entidades*. Tabla 2, enero-marzo, La Habana, 2014, en «www.onei.cu» [24/01/2014].
- _____: “Informe Final. Censo de Población y Viviendas, 2012. Resultados Definitivos de indicadores seleccionados en Cuba, Provincias y Municipios”, 2013, en «www.onei.cu» [03/01/2014].
- PEITER, P. C.: “A geografia da saúde na faixa de fronteira continental do Brasil na passagem do milênio”, Tese de Doutorado, PPGG/UFRJ, 2005.
- PERELLÓ, J. L.: “Actualización del turismo en Cuba”, documento de trabajo, Facultad de Turismo, Universidad de La Habana, abril de 2014
- RAFFESTIN, C.: *Por una geografía del poder*, Editoria Ática, São Pãulo, 1993.
- SACK, R. D.: *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge University, Cambridge, 1986.
- SOJA, E.: “El tercer espacio. Ampliando el horizonte de la imaginación geográfica”, *Geographihós*, no. 8, 2do. semestre, Buenos Aires, 1997, p. 97.
- SOUZA, M. J. L. DE: “O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en Iná E. de Castro; P.C. Gomes da Costa y Roberto L. Corrêa (orgs.): *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1995, pp. 77-116.
- VERA, A.: *Guajiros del siglo XXI*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2012.

CAPÍTULO 4



La gestión administrativa y financiera local, una necesidad para el desarrollo





La gestión administrativa y financiera local, una necesidad para el desarrollo

ALEJANDRO LOURO BERNAL

Introducción

El desarrollo local en Cuba transita por un vigoroso momento, toda vez que es apreciable la voluntad e interés del Estado y el Gobierno por su inserción en los planes de desarrollo en los diferentes niveles de decisión. No deja de ser una preocupación que la aplicación de sus fórmulas prácticas, carente de una adecuada visión, pueda convertir este proceso en mera voluntad, sin la implementación comprometida con el avance de los territorios y sus localidades.

El enfoque territorial facilita diferenciar los tratamientos en cada territorio y en cada caso, según sus características y potencialidades, por ello es necesario reiterar la obligada flexibilidad que demanda la gestión administrativa y financiera pública, en medio del escenario y los desafíos del nuevo modelo. Actualmente, resulta imprescindible trabajar y respaldar el nuevo modelo económico, una urgencia es minorar cargas estatales, actualizar las políticas tributarias perdidas y ordenar nuevas formas de propiedad, apuntando el camino para sanear la economía, sus finanzas públicas y privadas, hasta hoy, poco ajustadas a nuestra realidad territorial y local.

Con este trabajo se pretende dar una mirada a estas realidades y la prioridad en la autogestión administrativa y financiera para lograr tales empeños, así como descentralizar poder para reforzar la autoridad en los niveles de base, los que se reconocen por algunas experiencias y contradicciones manifiestas de manera reiterada en varios territorios y localidades estudiados y visitados.

El desarrollo local y su inserción actual

La articulación de los planes de la economía en sus diversos niveles y la adecuada administración de sus fuentes financieras constituyen un objetivo para avanzar en el desarrollo de la localidad y es considerado por este autor como un factor decisivo en el cumplimiento de las políticas actuales.

Los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* aprobados en el VI Congreso, señalan explícitamente la necesidad de “otorgar mayores facultades, en el marco del plan, para impulsar con efectividad la iniciativa de los territorios y potenciar su desarrollo económico”, así como “buscar alternativas de fuentes de financiamiento para detener la descapitalización de la industria y la infraestructura productiva del país”. Desde años anteriores a la propia celebración del Congreso, se viene apreciando una voluntad expresa desde el Gobierno Central por insertar con fuerza dentro del desarrollo económico del país, el aprovechamiento de las potencialidades de cada uno de los territorios cubanos –que en opinión de este autor carece de la participación activa y protagónica de los actores locales–, encaminados al aumento de su potencial productivo para satisfacer las necesidades básicas territoriales.

Por tales razones es muy importante considerar el impacto y alcance de esas posibilidades, asociados con las reales y potenciales fuentes de financiamiento con que cuentan desde el territorio y la localidad, alejados de un solo esquema centralizado de asignación de recursos materiales y financieros. Cualquiera de las nuevas prácticas y diseños en el nuevo modelo deben proponer su sustentabilidad y sostenibilidad, en esencia, deben poder financiarse parcial o totalmente y avanzar hacia la prosperidad necesaria.

Las posibilidades que hoy brinda el diseño del nuevo modelo, permite entonces proponer y profundizar en los conceptos y dimensiones actuales de desarrollo, tal como lo expone el Centro de Desarrollo Local (CEDEL) donde se reconoce que deben marchar parejas las cuatro dimensiones del desarrollo local, la económica, la productiva, la medioambiental y la institucional¹ y sería importante, en opinión de este autor, incorporar las dimensiones sociales y territoriales, todas con una protagónica participación de la comunidad. Experiencias y resultados de prácticas diversas evaluadas en Municipios de provincias como Artemisa, Villa Clara, Holguín, Santiago de Cuba, Guantánamo y La Habana, ratifican

1 Cfr. A. Guzón Camporredondo: “Estrategias municipales para el desarrollo”.

y demuestran la necesidad de contar y gestionar con recursos financieros propios, de lo contrario poco se podrá avanzar hacia el objetivo del incipiente despegue en el desarrollo que necesitan las localidades.

Como condición organizativa económica para el desarrollo en los territorios, hay que reducir y prescindir de viejas prácticas, por lo cual es recomendable evaluar el exceso de unidades presupuestadas y empresas con pérdidas que hoy existen; hay que estimular a empresas eficientes y unidades presupuestadas que logren cubrir parcialmente su gasto, con ingresos propios, y otorgar las facultades que permitan a los territorios disponer de recursos para sus prioridades; impulsar y estimular políticas de abajo hacia arriba y concepciones objetivas del desarrollo local y territorial. Estas premisas se deben insertar en las prácticas de las actuales formas productivas, las nuevas formas de propiedad y en cualquiera de los actores involucrados en el nuevo escenario económico para, desde su concepción, evitar que se conciban excesivos gastos del presupuesto del Estado.

Por otra parte, es necesario proyectar y poner en práctica, desde el territorio o la localidad, todas las alternativas viables de financiamiento que permitan cumplir este objetivo en la estrategia que se persigue. Si partimos de la idea de que así deben surgir las nuevas formas, es imprescindible revisar y decidir, entonces, sobre las actuales estructuras organizativas y su nivel de dependencia financiera del Estado, es importante transformar las estructuras de base territorial y sus relaciones, tanto empresariales como presupuestadas, de producción como de servicios, las cuales actúan en un Consejo Popular y un Consejo de Administración Municipal (CAM), donde se aprecia poca responsabilidad y motivación por los resultados productivos, todo ello asociado a los bajos beneficios directos locales que se reciben, unido a que como regla, el desempeño de los cuadros en esos niveles es limitado, y sus posibilidades de decisión aún permanecen muy centralizadas. Estas ideas se refuerzan por Guzón al explicar los obstáculos objetivos y los subjetivos que aún hacen falta, para enfrentar el cambio y avanzar.²

Estimular y generar estrategias territoriales, surgidas desde la localidad, permite crear condiciones para lograr un despegue y desarrollo de las fuerzas productivas locales, en todas sus posibilidades, con un concierto de intereses comprometidos para el desarrollo de la localidad y su entorno, con formas estatales o privadas, cooperativas, o pequeñas y medianas empresas. De esta

2 *Ibidem*.

forma se hace posible desarrollar sus propias inversiones, descentralizarlas de los grandes números y planes estratégicos centrales, para que surjan y se estimulen otras iniciativas de gestión, no solo dirigidas a actividades de servicios necesarios, como esencialmente sucede hoy, sino también a crecer en formas productivas, de encargos industriales, comerciales, de abastecimiento, distribución, pequeñas industrias, minifábricas, talleres locales, urbanos, rurales, agrícolas. Para ellos se necesita una mentalidad de otro tipo, dirigida a avanzar y alcanzar un nivel de sostenimiento territorial que permita entre otros aspectos estratégicos, un autoabastecimiento alimentario y donde se reconozca una gestión real y descentralizada del Gobierno local, acompañado de recursos y financiamientos propios o asignados, pero que permitan una administración financiera real en la localidad, que robustezca y facilite el cumplimiento de las estrategias enunciadas en los *Lineamientos...*

Como se explicó anteriormente el concepto de desarrollo se asocia e identifica en varias dimensiones, pero en su base económica necesita del incremento de la productividad para la satisfacción de necesidades con vistas a alcanzar la prosperidad. También el desarrollo, por sus impactos, transversaliza con otras dimensiones, como son la demográfica y territorial; en esta última se inserta la dimensión local, que no se debe identificar así por pequeña, pues a quien la vive, trabaja y asume, siempre le resulta grande su entorno, lo cual se entiende mejor si se incorpora la dimensión geográfica, las potencialidades endógenas de su economía, su historia y tradiciones socioculturales, que en sí la convierte en gigante para sus pobladores.

En la localidad confluyen diferentes factores de orden político-administrativo, de alcance y límites físicos, que caracterizan los actores por su nivel de aporte y solución a las posibilidades del propio territorio. Los marcos de acción sobre los aportes y contribuciones de las entidades enclavadas en el territorio, financieramente, son limitados o casi nulos, más significativo resulta cuando no responden a su subordinación, lo que sucede en la industria, agricultura, el sistema empresarial, algo menos en el nivel presupuestario, donde además, la inadecuada aplicación y mal manejo de la doble subordinación pesa sobre las capacidades de actuar de las autoridades locales, incidiendo estas escasamente sobre la calidad o evaluación de los resultados de indicadores productivos y de servicios estatales públicos.

Con el fomento, desarrollo y maduración de las nuevas formas productivas y de gestión, cooperativas y privadas se deben establecer las normas y reglas para impedir

que estas prácticas continúen o se reproduzcan, y que sí concurra en la base, un nivel de decisión y actuación sobre los indicadores productivos y resultados de la localidad.

Caracterizar el desarrollo local, tanto en lo general como en lo singular, exige realizar análisis diferenciados de cada Municipio, pues aunque muchos territorios o localidades se asemejan, no son iguales, se demuestra desde sus diagnósticos hasta sus resultados económicos, donde se incorporan sus posibilidades y potencialidades en recursos naturales, materiales, humanos y el nivel de calificación para respuestas locales. El uso de herramientas e indicadores permite visualizar hacia dónde, con qué y cómo se pueden sostener económicamente, e identificar y diferenciar sus capacidades endógenas de otras necesidades exógenas.

El desarrollo local es un proceso proactivo de la economía

El desarrollo local es un dinamizador del territorio y su cultura, puesto que están presentes los recursos endógenos existentes en la zona o espacio físico, articulados con el nivel nacional y ramal a través de planes, que se vinculan para el desarrollo económico y social, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y bienestar de los habitantes de la localidad. Hoy, en Cuba, el desarrollo local ha logrado trascender el marco académico investigativo, se aprecia una clara disposición hacia la inclusión del enfoque territorial en el diseño de las políticas económicas y sociales, pero aún se transita por un marco regulatorio de una *alta centralización estatal* y queda poco espacio para actuaciones independientes en la base, resultado de un sistema de gobierno concebido para que, como norma, las autoridades locales o de base esperen por lo que se indica u orienta, casi siempre sin recursos y solo como intermediarios entre el problema y la solución. Es imprescindible actuar con una bitácora propia, despejar malas prácticas que limitan las soluciones a las acuciantes urgencias y necesidades en las decisiones territoriales o locales.

Por otra parte, es una urgencia que los territorios no sigan esperando para cargarlo todo al Estado, o al Gobierno Central. Esta forma de actuar, unido a la autogestión administrativa, financiera y a prácticas participativas locales, sin lugar a dudas, reforzarán el necesario ejercicio de poder y credibilidad de los ciudadanos sobre nuestro proyecto, asumiendo objetivamente sus soluciones, desde las propias áreas de residencias, Consejo Popular y Municipio.

Desde finales de los años noventa del pasado siglo, emerge con mucha fuerza la relevancia del escenario territorial y local, y la necesidad de su desarrollo diferenciado al ser un espacio donde se visualizan desventajas y desigualdades,³ desde los puntos de partida. Esta situación aún presente se agudiza cuando se explica que en ese periodo “se originaron efectos sociales indeseados por una amplia diferenciación socioeconómica y la producción o reproducción de brechas de equidad [...] las que se manifiestan entre grupos humanos y territorios”.⁴

Asumir los retos y encausar las soluciones en y con la localidad es una necesidad para la supervivencia. Enfrentar los riesgos y modificar los marcos regulatorios para el proceso de descentralización permitirá, como ya se explicó, fortalecer la necesaria autoridad en las municipalidades y comunidades. Contar además de los recursos endógenos, con establecer puentes, vínculos y cadenas de apoyo territorial que puedan suplir las carencias de unos con producciones y recursos de otros será, aunque contrario a algunos autores, estratégico.

El desarrollo local para promover y concretar sus estrategias debe activar y estimular la intervención de los actores sociales locales, directos e indirectos; definir una agenda local con objetivos y misiones propias; utilizar adecuadamente sus propias fuerzas calificadas, obreros, técnicos, directivos; brindar posibilidades locales y nuevas fuentes de empleo territorial; explotar y potenciar los recursos humanos con los cuales cuenta para que, como activo, sean protagonistas de los cambios que la localidad requiere.

Un valor predominante tendrá que ser la necesidad de garantizar que las decisiones acerca del tipo de sociedad que deseen tener las personas, se adopten de manera participativa (PNUD, 2004).

El alcance e impacto en el Municipio y la localidad más allá de lo tradicional

Contradicciones

Cuba y su modelo tienen el privilegio de exhibir conquistas básicas sustentadas en el sistema político cubano y refrendadas por la Constitución de la República, reconocidas por muchos como derechos ciudadanos, pero con alto costo para la economía, y que con los escenarios de apoyo internacional siempre cambiantes ante adversas circunstancias, hoy no permiten los habituales ritmos de

gastos. Las conquistas defendidas siempre como victorias irrenunciables del socialismo cubano, necesitan un nuevo enfoque económico que garantice su sostenimiento total o parcial, propio y de cara al futuro. Algunas marcadas brechas y desigualdades ya presentes, desde lo territorial y local, son más palpables y visibles que desde lo provincial o nacional.

Los resultados sociales significativos e indiscutibles en educación, salud, seguridad y asistencia social, los cuales, aun con importantes limitaciones materiales, se preservan y se trabaja por mejorar su infraestructura física, se invierten numerosos recursos en ellos para beneficio de la comunidad y, por ende, de la localidad. Como práctica, estos recursos se aprueban en marcos centrales del Estado, es muy difícil gestionar un financiamiento territorial para estos, aunque no deja de ser necesario estimular un margen para la iniciativa desde la base que pueda contar con recursos descentralizados para permitir a la autoridad de Gobierno competente, contribuir a preservarlos y sostenerlos, aunque se mantengan difíciles los escenarios a otros niveles.

Sin embargo, otras ramas y sectores productivos o de servicios –sobre todo de la administración pública–, muestran desigualdades más marcadas. No se exhiben iguales resultados y son muchas las empresas municipales con pérdidas, lo que debe ser definitivamente erradicado del escenario económico. Existen unidades presupuestadas que lejos de operar con eficiencia económica, trabajan esperando que el Estado continúe subsidiando sus excesos. Significativamente se pueden señalar varios sectores desde la subordinación local, que en las condiciones desfavorables de nuestra economía, es poco probable que continúen recibiendo los recursos por asignaciones centrales del Estado, estos son: transporte, comercio, gastronomía, construcción, vivienda, comunales, cultura, deportes, entre otros. Por ello es importante fomentar nuevos esquemas en función de financiar una parte o el total de sus gastos dentro del modelo, y poner en manos del territorio un escenario real y objetivo de actuación económica, a partir de sus recursos potenciales y de las nuevas vías para captarlos. El desarrollo local bien organizado puede reforzar el papel del Gobierno en los CAM y los consejos populares, y posibilitar el desarrollo en aquellas ramas y sectores donde resulte adecuado materializar su autonomía territorial.

Según la Ley 113, y a propuesta del Ministerio de Finanzas y Precios, la experiencia implementada para captar un impuesto que beneficie al territorio, tributo del 1%, aprobada desde el 2012 solo para Artemisa y

3 Cfr. M. Espina: *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales*.

4 M. C. Zabala: “Retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos”, p. 164.

Mayabeque, ampliada posteriormente y materializada en el 2013, para captar ese porcentaje a las entidades estatales de subordinación local, resulta un buen intento, inicio y aproximación a soluciones financieras locales, pero urge modificar algunas regulaciones aún vigentes que han imposibilitado la materialización y utilización de dicho fondo, al cierre del 2013, por no estar enmarcado dentro de los presupuestos de gastos territoriales.

Resulta incompatible la aprobación de un impuesto posible, correcto y necesario, y no acompañarlo de indicaciones y regulaciones mínimas que permitan su instrumentación y utilización. Según la Ley 117, la experiencia fue extendida a otros municipios que recorren igual destino en el 2014, o sea, contar con potencial cautivo a cobrar para poder reinvertirlo en beneficios locales, pero pendientes de ejecución por las limitaciones enunciadas (ver tabla 1).

Existen otras perspectivas e iniciativas en diferentes actividades y ramas, factibles para que contribuyan a engrosar los fondos locales y que generen autofinanciamiento en la gestión de los recursos para asumir el sostenimiento desde la base y lo local.

El municipio y sus Consejos Populares son escenario ideal –de hecho existen muchas experiencias que lo confirman– para ejecutar y materializar estrategias de desarrollo. Resultan el contexto exacto para concretar la participación ciudadana, es la instancia territorial más cercana a los habitantes de la localidad, lo que hace de las autoridades municipales un receptor inmediato del pulso de la coyuntura social local y, por tanto, el centro más adecuado para intercambiar y emitir opiniones, criterios, participar y contribuir a alcanzar niveles crecientes de bienestar espiritual y material de una comunidad.

Todo esfuerzo por reconocer el rol trascendental del Municipio en el desarrollo, por fijar su ámbito material, por dotarlo de capacidad para emprender las más variadas actividades, exige que este decida sobre sus recursos, su presupuesto y sus gastos para que el desarrollo local involucre un conjunto de acciones dirigidas a elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Para eso es preciso que el Municipio cuente con fuentes de ingresos que le posibiliten materializar los compromisos y decisiones acordadas con los electores, y decidir y determinar dónde ubicar dichos recursos, apoyados en un margen de acción para la generación de ingresos y la determinación de sus gastos.

Según la Constitución de la República (1976) se define que el Municipio cubano está llamado a dar cobertura a las necesidades mínimas locales, para lo cual las autoridades deben trazar una estrategia de trabajo encaminada

Tabla 1. Municipios obligados al pago de la contribución territorial para el desarrollo local durante el año 2014

Provincias	Municipios
Pinar del Río	Los Palacios La Palma
Matanzas	Perico Martí
Villa Clara	Quemados de Güines Remedios
Cienfuegos	Lajas Rodas
Sancti Spiritus	Yaguajay Fomento
Ciego de Ávila	Morón Venezuela
Camagüey	Najasa
Las Tunas	Puerto Padre Jesús Menéndez
Holguín	Mayarí Gibara
Granma	Río Cauto
Santiago de Cuba	Contramaestre II Frente Songo la Maya
Guantánamo	San Antonio del Sur El Salvador

Fuente: Resolución no. 170/2014. Ministerio de Finanzas y Precios. *Gaceta Oficial de Cuba*, 22 de mayo del 2014, p. 496.

a movilizar todos los recursos comprendidos en sus límites geográficos. Aunque el texto constitucional reconoce al Municipio como ente para promover el desarrollo territorial, en la legislación ordinaria existen determinadas disfuncionalidades que atentan contra la efectiva promoción del desarrollo municipal, pues no queda claro un pronunciamiento normativo acerca de cuáles son las necesidades mínimas locales que debe satisfacer el municipio. Por otro lado, facultades reconocidas a la Asamblea Municipal del Poder Popular y al Consejo de la Administración Municipal no develan una real capacidad para asumir y enfrentar los desafíos que demanda el desarrollo local. En la actual estructura de las finanzas de un municipio cubano, el radio de acción de las fuentes de ingresos es aprobado desde el nivel nacional, a lo que se adiciona una alta centralización de la política de gastos.

La creación de los Consejos Populares, extendida a todo el país en el año 1992, constituyó una nueva dimensión,

un nuevo espacio, nuevo contenido y nueva forma de materializar la participación de los actores sociales en dicho proceso. Esta estructura compuesta por delegados de circunscripción y representantes de organizaciones, entidades productivas y no productivas presentes en la misma, ha tenido como objetivo acercar a la población al proceso de gestión. Sin embargo, múltiples limitaciones prácticas en su implementación, no han permitido promover un desarrollo local sostenible.

Resulta esencial trasladar y reforzar la autoridad real al Consejo Popular y sus delegados, que se permita naturalmente, sin violar lo establecido, convocar y dirigir a quien se necesite, acorde a sus posibilidades y las necesidades locales, para enfrentar y solucionar con las propias capacidades humanas, financieras y materiales de la localidad, los procesos productivos y sociales coherentes, viables y factibles para la solución de problemas acumulados, sean productivos o de servicios, de sostenibilidad alimentaria, o elevar la calidad de servicios públicos que se brindan, o de otro tipo que demande la comunidad. Una experiencia muy positiva en el conocimiento, dominio y solución de sus propios problemas es el trabajo desplegado por el Municipio San Antonio del Sur en Guantánamo, donde se articulan con inteligencia, los factores territoriales en una cadena de voluntades e intereses por enfrentar los problemas locales y diversificar sus soluciones.

Vital es contar con una fuente estable de ingresos con incremento continuo, pero también es significativo contar con un líder y su equipo para poder identificar la agenda hacia donde se dirigen las prioridades y los recursos; resulta imprescindible determinar dónde, cómo y en qué cantidad invertir para el desarrollo local.

Entre las diversas limitaciones que se presentan cotidianamente para permitir en cada territorio explotar sus potencialidades se revela, en primer orden, la presencia del mencionado y rígido marco regulatorio que aún no libera ataduras territoriales, escenario en el que recaen el peso de autoridades nacionales, provinciales, con políticas ramales y sectoriales, uniones, empresas, direcciones administrativas que conviven en la localidad, y que no les permiten insertarse con independencia entre sí, para lograr las soluciones a sus complejos entramados territoriales.

Descentralizar autoridad real, con poder y recursos, es lo que se necesita, más que meras voluntades y decisiones; reconocer y potenciar los decisores y actores territoriales como verdaderos dueños locales de los medios de su entorno y de su destino. Igualmente, urge lograr que una planificación centralizada y estratégica, coexista

y se armonice con las posibilidades de iniciativa y participación desde la base, para con sus propios recursos, medios y autogestión, incrementar la productividad y, por consiguiente, su bienestar y prosperidad social.

Puede suceder que cuando se descentralicen indiscriminadamente y sin control adecuado los recursos, algunos no lleguen adonde se deben materializar, por el camino se destinan, en los mejores casos, a otras prioridades que no son las previamente concebidas. Por ello, combinar la descentralización con el incremento de autoridad en la base debe contribuir a mejores resultados en la gestión y administración desde la localidad. Aun cuando son importantes, no solo se necesitan recursos materiales para enfrentar estos propósitos, se precisa también la resuelta voluntad de decisores que acompañen a los actores locales en función de lograr los objetivos trazados.

La paradoja existente entre potencialidades y limitaciones de acción en los Gobiernos del Municipio, se patentiza en resultados de investigaciones e intercambios con autoridades territoriales de diferentes municipios de La Habana, con experiencias concretas, tanto en el ámbito rural como urbano, y su impacto en los espacios locales de desarrollo.

Una singular y breve mirada merece La Habana, por su limitada actuación sobre el desarrollo local

Abordar cualquier tema sobre la capital resulta complejo por su propio contexto de actuación, su alta concentración de población y los acuciantes fenómenos sociales y económicos que enfrenta y la rodean, algunos acumulados. Ha resultado útil y muy necesario acudir a estudios y proyecciones existentes vinculadas con la práctica, vivencias y experiencias de varios de sus decisores y actores en la esfera de la administración pública.

Las premisas para pensar un futuro desarrollo integral de La Habana, con enfoque local, parten de estudiar, evaluar y potenciar sus recursos más valiosos, entre ellos su capital humano y social, los valores añadidos de la cultura y su patrimonio arquitectónico y urbanístico, excepcional tanto por su magnitud y variedad, como por su conservación.

Proyectar la planificación del futuro de la ciudad pasa por los temas abordados sobre cómo asumir al territorio y la localidad como factores de desarrollo, potenciar al máximo el enfoque proactivo dirigido a solucionar problemas, lograr crecimiento económico, y cómo alcanzar la sostenibilidad y el bienestar a partir de la utilización de sus capacidades locales según las características de cada municipio.

El diseño de esta estrategia y sus políticas, lograría desencadenar una gran cantidad y variedad de proyectos, pequeños y medianos, encaminados a solucionar problemas locales al asumir liberar recursos hoy centralizados, donde se preserven las inversiones de mayor envergadura, grandes infraestructuras y otros proyectos de carácter estratégico para el desarrollo de la ciudad. El futuro exige el planteamiento de estrategias claras centradas en los tres ejes dimensionales claves, la sostenibilidad económica, ambiental y social, de modo que permita articular el uso más racional de los recursos materiales y financieros con la riqueza natural, cultural e histórica.

Las estrategias podrán apoyarse en las capacidades endógenas existentes, utilizadas de forma concertada, con un fortalecimiento en la gestión del conocimiento, de la ciencia y de la innovación, con la actuación de formas de gestión participativas que garanticen la implementación de proyectos locales. El diseño de políticas territoriales para la gestión del conocimiento y la innovación constituye una necesidad, sin implicar necesariamente una carga para el presupuesto del país. Está demostrado –en otras experiencias foráneas, incluso en la propia ciudad–, que las intervenciones urbanas a gran escala, como el caso del Centro Histórico de La Habana, pueden resultar autofinanciadas, exitosas, generadoras de riquezas materiales para la economía del país y la localidad, al tiempo que también generan riquezas espirituales y sociales que transforman la localidad e impactan en la calidad de vida de sus ciudadanos.

El tema, reconocido como más crítico en la capital, es el acumulado deterioro de sus viviendas, las edificaciones en general y su infraestructura. Una alternativa territorial sugiere proyectar un máximo aprovechamiento de los recursos disponibles sobre bases sustentables y sostenibles para enfrentar esta situación, que por su magnitud los recursos demandados son prácticamente inaccesibles en las condiciones actuales de centralización. Se trata entonces de gestionar agresivamente con potencialidades territoriales y locales, recursos existentes, libres y descentralizados que puedan contribuir a soluciones, con iniciativas locales propias, para aprovechar otros materiales de desecho, escombros, reconvertidos en materias primas y otras experiencias en este ámbito de la construcción, unido a las nuevas formas de gestión y propiedad, donde las cooperativas constructivas comienzan a destacarse por su contribución y alta demanda, contando con la participación popular. Deberán articularse y proyectar planes nacionales, provinciales y territoriales, unidos a una flexibilidad en los

actuales balances materiales, precisando los recursos centrales disponibles para tales objetivos.

Para consolidar la autonomía que se necesita y multiplicar los recursos de que se dispone, será necesario estimular el desarrollo local basado en la explotación de sus propios recursos, unido a la capacidad de reinversión en el desarrollo integral del propio territorio. Es importante poder utilizar las diferentes vías de autofinanciamiento, como lo mencionado sobre los impuestos territoriales y municipales, así como diseñar y liberar otras nuevas contribuciones, destinadas al aprovechamiento de los recursos que se derivan de las formas de gestión y propiedad, sobre todo en el sector no estatal.

Resulta necesario flexibilizar los mecanismos de transferencias del presupuesto nacional hacia la provincia, para que el Gobierno en la provincia y los municipios pueda disponer, sin restricción, de fondos propios o creados con las alternativas propuestas.

Estimular formas de gestión y nuevos diseños deben facilitar las relaciones entre pequeños y medianos inversionistas, contratistas, presupuestistas, ejecutores, pequeñas y medianas empresas, que permitan estimular el proceso productivo y constructivo, sin desestimar los reconocidos y establecidos, pero que generalmente imponen complejas condiciones para materializar obras y proyectos. La Habana necesita aprovechar todas las oportunidades de inversión, la planificación del desarrollo de la ciudad no solo se puede limitar a qué hacer y dónde, es importante también asegurar el cómo, con qué y con quién.

Una concepción integral para la atención a temas locales sobre la transformación de La Habana, no se podrá materializar mientras persista el complejo entramado actual de asignaciones materiales y financieras, donde conviven múltiples decisores y actores, sobre todo para las inversiones, las que previa y generalmente, son decididas por Ministerios y Organismos centrales. Se requiere agilizar, articular y compatibilizar las mismas en periodos más cortos, operativos y de mediano plazo, donde se reconozca y prevalezca el programa de inversiones que demanda el territorio, junto al plan provincial y de la economía nacional, de modo que se inserte una objetiva visión integral, pero que le permita actuar y decidir con autonomía.

La experiencia demuestra que no son pocos los planes territoriales aprobados, por estructuras e instancias de gobierno distantes del territorio, que resultan incumplidos reiteradamente en el año, o solo avanzan a través de decisiones parciales, sectoriales y de corto plazo, las que se alejan de las directivas aprobadas, donde lo urgente se ha impuesto sobre lo aprobado.

La participación y las competencias: una necesidad

En el alcance nacional con enfoque local resulta igualmente imprescindible involucrar a todos los actores locales, ciudadanos y entidades, en la transformación del territorio, acercando las políticas de gestión y administración a la base, lo que posibilitará aliviar al Consejo de la Administración Provincial de responsabilidades municipales, y a su vez, a los Municipios de acciones y misiones que pueden y deben asumir los Consejos Populares. Será necesario reordenar la relación entre administración pública y ciudadano para avanzar en los niveles de eficacia e interconexión, apoyados en las tecnologías del conocimiento y en las de información y comunicación.

Resulta muy difícil que algún territorio en el país pueda transformar su entorno exitosamente sin involucrar a su población, barrio a barrio; ello significa participar, estimulando roles femeninos, democratizar y hacer transparente la gestión a todos los niveles, donde naturalmente se facilite la participación ciudadana en la toma de decisiones, ejecución y control.

Por ello, el desarrollo local se debe enfocar tratando de buscar desde lo local experiencias de ajuste productivo, flexibles en cada territorio, en el que ya no se piensan en formas centralizadas y rígidas sino más bien por mecanismos flexibles de organización productiva, buscando, como diría Albuquerque, un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de recrear un entorno donde se fomenten las actividades productivas y se generen empleos en los diferentes ámbitos territoriales.⁵

El desarrollo local y sus formas de gestión administrativa y financiera deben ir de la mano, como proceso de análisis y de acciones, se deberán ir evaluando y modificando permanentemente, de manera tal que los resultados obtenidos produzcan los mayores beneficios. Por tanto, los proyectos de desarrollo local implican, en primer orden, el aprovechamiento de recursos endógenos, unido a variadas y múltiples estrategias de desarrollo endógenas y exógenas. Deben partir de una aproximación desde cada territorio para valorar y coordinar los recursos disponibles, poniendo énfasis en la diversificación productiva como factor de garantía frente a la vulnerabilidad externa.

Los proyectos de desarrollo no son una secuencia lineal, sino un proceso continuo de ajustes provocados a partir de la propia dinámica de los actores en el territorio, con

la flexibilidad requerida para poder rectificar acciones en relación con los cambios que se suceden dentro y fuera del territorio en el que se actúa.

Retos

Hoy, además del aumento en las competencias municipales, las flexibilidades regulatorias y las modificaciones de las políticas, resulta necesario diseñar una agenda local amplia y propia, donde el municipio y sus consejos tengan que asumir nuevos retos y funciones.

Las demandas ciudadanas se han diversificado, y se dirigen a instancias más cercanas, reclamando soluciones visibles y concretas, pero las objetivas limitaciones presentes, materiales y financieras no les permiten enfrentarlos con la celeridad que se necesita. De ahí que los territorios deban asumir un rol más activo en cuanto a su gestión local, diseñando herramientas propias que permitan enfrentar y tratar de satisfacer las nuevas y viejas demandas.

El despegue acelerado que necesita el desarrollo local exige desarrollar un nuevo enfoque de la gestión pública en la escala territorial, como se explicó anteriormente, y se refuerza en *Universidad y Desarrollo local*: "hay que impulsar la innovación y la gestión del conocimiento en la producción y los servicios, estimular potencialidades y capacidades locales para producir, con vistas a enfrentar necesidades y expectativas locales".⁶

Importante resulta transformar concepciones y políticas en las actuales administraciones, donde prima el concepto de ofertar o garantizar producciones o servicios, casi siempre dependientes de directivas, presupuestos y decisiones de arriba; estas hay que convertirlas en un actor proactivo y gestor del desarrollo económico social, participativo, incluyente y sustentable de la localidad, en sinergia con el resto de los territorios.

Por otra parte, aprobar y asimilar para aquellos municipios con mejores capacidades de gestión, formas novedosas de captar tributos o recursos adicionales que se puedan destinar a la atención de las demandas de la ciudadanía, hoy están muy lejos de ser satisfechas con la limitada capacidad que tienen para generar y captar ingresos con ese fin, y concebir planes de desarrollo ajustados, bien pensados, con objetivos específicos, recursos aprobados para su sostenibilidad, y concebidos con la activa participación de la comunidad.

Un factor determinante aún es la dualidad monetaria, vigente hasta la fecha, y que deberá ser tomada

5 Cfr. F. Albuquerque: *Guías para agentes de desarrollo económico territorial*.

6 J. Núñez Jover: *Universidad y Desarrollo local*, p. 141.

en cuenta en los financiamientos que se otorguen. Una alternativa viable sería incorporar municipios a esquemas cerrados de financiamiento en divisas, a partir de las proyecciones que definan, o exportaciones que logren en sus demarcaciones, elemento que constituye limitante en nuestra economía, y que sería un estímulo al fomento y reinversión de las exportaciones desde el propio ámbito local.

Los actores de este proceso serán las propias entidades enclavadas en la localidad, por lo que los aportes que a estas se le fijen, podrán retornar a ellas a través de una cuenta de fomento para esos fines.

Reflexiones finales

Las actuales fuentes del desarrollo local, básicamente, dependen del financiamiento central y para financiar el desarrollo local, es necesario asumir y aprobar nuevas fuentes de financiamiento que permitan sustentar sus necesidades locales.

La autonomía es aún limitada, la mayoría de los municipios deciden sus gastos sobre márgenes muy reducidos, previamente aprobados y con destinos específicos, otros dependen de transferencias no vinculadas a un aporte local. Todos estos recursos, o la mayoría de ellos, están asociados, fundamentalmente, a preservar los servicios que existen, y en menor medida a la solución de problemas acumulados.

Los temas abordados son elementos importantes a razonar en relación con el desarrollo local, la gestión administrativa y financiera, vistos como una necesidad del desarrollo y sus vínculos con el plan de la economía. Experiencias estudiadas y asistidas en localidades visitadas,

conducen a un grupo de urgencias que permiten conformar una agenda para librar ataduras, y el despegue necesario hacia un desarrollo local igualmente próspero y sostenible, entre esas se tienen las siguientes:

- Reconocer al municipio como un espacio propio de actuación, con competencias específicas y funciones propias.
- Compatibilizar la satisfacción de las necesidades locales con los intereses generales a través de estrategias de desarrollo local.
- Proyectar y concretar una estrategia para el desarrollo local, lo cual requiere de autonomía financiera.
- Otorgar capacidad de decisión sobre sus gastos públicos a las autoridades municipales para que puedan instrumentar estrategias de desarrollo local.
- Descentralizar decisiones y redistribuir poder.
- Garantizar una planificación estratégica territorial y disminuir el nivel de centralización.
- Adecuar la coordinación de todos los niveles del plan para alcanzar la sostenibilidad.
- Potenciar las posibilidades del gobierno central de promover políticas territoriales de fomento, mediante esquemas de distribución territorial.
- Solucionar la organización de los suministros mayoristas.
- Reforzar el papel de cada territorio en su concepción del desarrollo.
- Liberar las inversiones a nivel local de montos no nominales.
- Aprobar diferentes esquemas fiscales o condiciones de financiación específicos de acuerdo a los territorios. ■

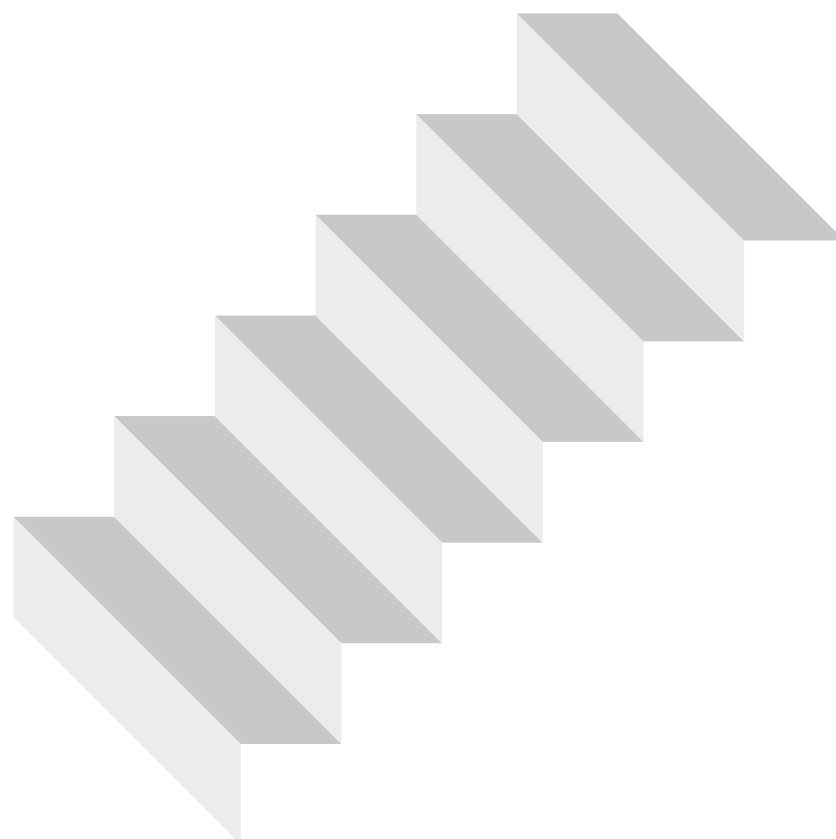
Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F.: *Guías para agentes de desarrollo económico territorial*, Instituto de desarrollo regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.
- ESPINA, M.: *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales*, Ediciones Acuario, La Habana, 2010.
- GUZÓN CAMPORREDONDO, A.: "Estrategias municipales para el desarrollo" en *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 2006.
- _____: "Desarrollo Local", entrevista en *El Economista de la ANEC*, enero-marzo, 2014.
- ÍNIGUEZ ROJAS, L.: "Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba", en O. M. Pérez Villanueva y R. Torres Pérez (comps.): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013, pp. 101-116.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del PCC, La Habana, 2011.
- PNUD: *Informe de desarrollo humano*, 2004.
- NÚÑEZ JOVER, J.: "De la ciencia a la tecnología; pongamos los conceptos en orden", en J. Núñez Jover, L.F. Montalvo, F. Figaredo (comp.): *Pensar ciencia, tecnología y sociedad*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2008, pp. 119-152.
- NÚÑEZ JOVER, J.: *Universidad y Desarrollo local*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2014.
- TORRES PÉREZ, R.: "Algunas contradicciones del desarrollo económico cubano contemporáneo", en O.M. Pérez y R. Torres Pérez (comps.): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013, pp. 29-40.
- ZABALA, M. C.: "Retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos", O.M Pérez y R. Torres Pérez (comps.): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013, pp. 161-173.
-

CAPÍTULO 5



Desafíos territoriales del sector turístico cubano en el contexto del proceso de actualización del modelo económico





Desafíos territoriales del sector turístico cubano en el contexto del proceso de actualización del modelo económico

JOSÉ LUIS PERELLÓ CABRERA

Introducción

El turismo es entendido como un potente inductor de cambios en la estructura económica de los países en desarrollo; pero solamente puede concebirse como fruto de un contexto dado, lo que significa que se debe integrar, como objeto, a un argumento determinado, salvaguardando sus rasgos peculiares, respetando la historia de las comunidades donde se desarrolla, sus encadenamientos, relaciones y tradiciones, así como las aspiraciones de mantener atractivos turísticos, entendidos estos como la oferta de actividades que implican el uso de un espacio predeterminado que tiene un valor *per se*, pero que se transforma en el contexto y adquiere un nuevo valor para el territorio.

El turismo como actividad económica, o como propuesta de valorización social de un espacio, tiene una relación directa con el territorio, considerado este, como ámbito de administración y gestión del espacio, pero sobre todo, como construcción social de sentidos y significados, como espacio de vida y como recurso. En este sentido, la transformación productiva de un territorio de preferente uso turístico debe darse en un contexto institucional determinado y tendría que ser pluralista y participativo en lo local; por lo tanto, las estrategias políticas deben reflejar la voluntad pública y estar sujetas a los cambios que esta determine; además, la concertación estratégica se convertiría en herramienta decisiva de la transformación productiva con equidad y en ella, el papel del Estado pasaría a ser el anfitrión de la transformación productiva y generaría comportamientos convergentes con los propósitos comunes.

En este trabajo se pretende analizar cuál ha sido el papel jugado por el sector turístico cubano en los últimos veinte años y que retos deberá asumir en la compleja trama del proceso de actualización del modelo económico. Se inicia con un esbozo de cómo debe entenderse el papel del turismo en un escenario de desarrollo territorial; más adelante se resume cuál ha sido la contribución del sector a la economía de la isla, a partir de la concepción de un modelo de desarrollo turístico basado en la construcción de capacidades hoteleras y de la explotación intensiva del producto sol y playa, en territorios seleccionados por contar con estos atributos. Asimismo, se analizan los aspectos relacionados con los ingresos vinculados al turismo y las distorsiones de este indicador, producto de cambios en los patrones de comportamiento que no han sido considerados en las estadísticas. Se presenta la evolución de los mercados turísticos y las perspectivas futuras de desarrollo en territorios de preferente uso turístico. Como colofón se expresan algunas consideraciones finales, que a manera de reflexiones, condensan los desafíos que deberá enfrentar el nuevo modelo de desarrollo turístico cubano.

El papel del Turismo en el desarrollo territorial

El turismo, visto como impulsor de la economía, tiene como misión coadyuvar la transformación productiva de un territorio con la pretensión de crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan alcanzar determinados objetivos de una nueva concepción de desarrollo basada en crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear las condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población.

La plataforma de sustentación para esta transformación, debe apoyarse en una serie de criterios:

- a) La actualización integral del modelo socioeconómico, ya que la transformación productiva se insertaría en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado, y el sistema financiero.
- b) La industrialización como eje de la transformación productiva, ya que este sector incorporaría y difundiría el progreso técnico, al tiempo que permitiría la vertebración intersectorial de la industria con la agricultura, los servicios y el turismo.

- c) La búsqueda de la mejora en la competitividad, por la vía de la incorporación del progreso tecnológico y la innovación, que generase aumentos de productividad, en lugar de conseguir esto por la vía de la depreciación de los salarios reales.
- d) La compatibilización del crecimiento sostenible apoyado en la competitividad y la mejora de la equidad, priorizando en cada territorio, según sus circunstancias, la una o la otra.
- e) La incorporación de la dimensión ambiental y geográfico-espacial que permita revertir las tendencias negativas sobre el medio ambiente y al mismo tiempo utilizar los recursos naturales sobre las bases de la investigación y la conservación.

Está demostrado por la propia Historia que una sociedad no equitativa solo favorece la competitividad espuria o de corta vida (basada en bajos salarios o en la explotación de los recursos naturales), dificulta que los recursos se encausen hacia el progreso tecnológico y el desarrollo, los redirige hacia el consumo o hacia el exterior por lo cual, al poco tiempo, la competitividad espuria se va erosionando y el crecimiento se ralentiza. La equidad, vista como igualdad de oportunidades, transforma la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las oportunidades con una ciudadanía efectiva y de este modo se fortalece el sentido de pertenencia.

Los argumentos anteriores sustentan lo que debe perseguir el espíritu de la política para el turismo que en catorce lineamientos define lo que le corresponde al sector turístico cubano en el proceso de actualización del modelo económico y social del país. En este sentido, la política turística debe ser vista como el conjunto de actuaciones y medidas planeadas, emprendidas y realizadas por las administraciones públicas relativas a la actividad turística en un determinado territorio. En este sentido, la política turística de desarrollo de destinos turísticos específicos (territorios de preferente uso turístico), deberá basarse en una teoría de la competitividad de los territorios y comunidades enclavadas en estos espacios de interés turístico.

Hay que tener presente en estas circunstancias, que la ejecución de proyectos y programas de desarrollo en el sector del turismo, en muchas ocasiones mediante el capital extranjero, se ha producido en espacios seleccionados que no difunden ventajas a territorios próximos. La mayor inversión turística con capital extranjero se ha concentrado en los territorios costeros y en los cayos del

norte del país. En el caso de La Habana, todo el desarrollo turístico se concentra en los cuatro municipios costeros de la capital cubana (Habana del Este, Habana Vieja, Plaza y Playa). En este sentido, la investigadora Íñiguez Rojas, en varias ocasiones, se ha referido a la necesidad de comprender la heterogeneidad de los territorios cubanos para pensar en el desarrollo local, que está condicionado por el conjunto de recursos naturales, humanos, económicos, históricos, tecnológicos, turísticos y otros.¹ No se puede dudar de que esta heterogeneidad posibilita la implementación de proyectos de desarrollo turístico local. Por tal razón, según Íñiguez, la concepción del desarrollo económico local, o el desarrollo territorial entendido como desarrollo municipal parecen empobrecer otras opciones para restringir lo endógeno a lo intramunicipal, o para opacar la búsqueda de distribuciones o redistribuciones intermunicipales, donde se despliegue la complementariedad productiva y la solidaridad territorial.

El desarrollo turístico territorial se inscribe en el proceso de crecimiento económico y de cambio estructural cuando conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local en el que pueden identificarse tres dimensiones:

1. *Económica*, en la que los pequeños y medianos empresarios locales utilizan su capacidad organizativa en el manejo de los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados.
2. *Sociocultural*, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo.
3. *Político-administrativa*, en la que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegido de interferencias externas e inspirado en el desarrollo local.²

En este contexto multidimensional, se debe ver al Turismo como uno de los pocos sectores de la economía, que disfrutan de versatilidad y flexibilidad para adaptarse a las condiciones propias de cada territorio y de cada población. De ahí, que el turismo sea una oportunidad estratégica para el desarrollo local y la transformación productiva del territorio, coyunturas que deben ser aprovechadas en las políticas del gobierno ya sea en el nivel central como en el territorial y municipal.

1 Cfr. L. Íñiguez Rojas: "Heterogeneidad territorial. Entre herencia y renovaciones".

2 Cfr. A. Vázquez Barquero: "Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis".

Contribución del Turismo a la economía cubana

La iniciativa del Estado y Gobierno cubanos para desarrollar el sector turístico internacional a partir de la última década del pasado siglo, y su rol en la profunda crisis que debió enfrentar la economía cubana, han sido profusamente comentados por especialistas y académicos cubanos y extranjeros.³

Como era de esperar, la crisis iniciada en 1991 y la necesaria transformación económica que derivó de ella, generaron un proceso de reestratificación social que revirtió parcialmente los avances en materia de equidad social logrados en las décadas anteriores.⁴ Nuevos grupos sociales, estrategias innovadoras de mejoramiento de los ingresos, relaciones creativas con el mercado; todas estas tendencias confirman que la creciente diferenciación social en Cuba no es un accidente coyuntural, sino un resultado de la estructura sectorial de generación de ingresos derivado del mal funcionamiento de la economía.

El desarrollo turístico se concibió desde entonces, a partir de la construcción acelerada de grandes hoteles con categorías cuatro y cinco estrellas, de la constitución de empresas mixtas con capital extranjero y contratos de gestión con cadenas hoteleras internacionales principalmente españolas. Este modelo de desarrollo turístico, basado en la construcción masiva de habitaciones hoteleras, presenta como peligro la inmovilización de recursos, lo que significa una capacidad creciente de habitaciones frente a una demanda que no crece en la misma proporción.

En estos veinte años, el turismo, como actividad económica, se ha visto limitado en su desarrollo por problemas estructurales de la economía cubana de difícil solución, entre los más relevantes están la insuficiencia del ahorro doméstico, la escasez crónica de divisas, las distorsiones en el sistema de precios relativos, derivadas del uso de un tipo de cambio oficial sobrevaluado, los mercados segmentados, la dualidad monetaria y cambiaria.⁵ Todo ello ha afectado los niveles de eficiencia y calidad de la producción y los servicios, y por extensión tiene asociado un fuerte impacto en la capacidad competitiva real del comercio exterior del país, frente a los mercados internacionales.

3 Pueden verse los recientes estudios de los economistas cubanos M. A. Figueras, 2013 y J. L. Rodríguez, 2014.

4 Cfr. M. Espina: "Viejas y nuevas desigualdades en Cuba: ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social".

5 Cfr. J. M. Sánchez Egozcue: "La relación crecimiento económico y sector externo, una evaluación de la dinámica entre las presiones coyunturales y las distorsiones endémicas".

En todos estos años, los indicadores tenidos en cuenta en el crecimiento y desarrollo turístico se han centrado en los arribos de visitantes extranjeros y la construcción de capacidades habitacionales, subvalorando que “el objetivo fundamental de la actividad turística es la captación directa de divisas, maximizando el ingreso medio por turista”⁶ Según apuntan Quintana *et al.* (2005), la dinámica de los ingresos de la actividad turística sobrepasó la experimentada en cuanto al número de visitantes (tabla 1).

En 1990 se obtuvieron 243 millones de dólares y en 2003 ascendieron a la cifra de 1 999 millones; que representa, en trece años, un aumento de ocho veces, con una tasa de crecimiento promedio anual del 17 %; mientras que los visitantes extranjeros crecieron un 14 % en el mismo periodo. Teniendo en cuenta estas cifras, el ingreso medio por visitante fue de 1 300 dólares.

Los expertos⁷ consideran que hubo un crecimiento favorable en todo este periodo, apuntando que estuvieron presente factores exógenos adversos que impidieron un mejor desempeño económico y citan, entre otros, el alza de los precios del combustible, las variaciones en

Tabla 2. Estructura de los ingresos asociados al turismo 1998-2003 (%)

Tipo de actividad	1998	2000	2003
Alojamiento	13,9 %	11,0 %	15,2 %
Comercio minorista	10,4 %	11,1 %	9,7 %
Gastronomía (A+B)	22,1 %	23,2 %	23,6 %
Transportes	34,7 %	31,7 %	21,8 %
Recreación y entretenimientos	2,7 %	3,1 %	2,9 %
Sector no estatal (privado)	11,1 %	13,1 %	14,6 %
Otros	5,1 %	6,8 %	12,2 %
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración a partir de cálculos de Quintana *et al.* (2005).

fue la dolarización parcial de la economía. La decisión obedecía a la necesidad de facilitar una moneda más estable que el peso cubano, a las actividades económicas que iban a funcionar como resortes de la recuperación;

Tabla 1. Habitaciones, visitantes e ingresos totales asociados al turismo 1990-2004

Años	Habitaciones	Visitantes	Ingresos*	Años	Habitaciones	Visitantes	Ingresos*
1990	12 900	340 329	243,0	1998	30 900	1 415 832	1 759,0
1991	16 600	424 041	402,0	1999	32 300	1 602 781	1 901,0
1992	18 700	460 610	550,0	2000	34 200	1 773 986	1 948,0
1993	22 100	546 023	720,0	2001	36 200	1 774 541	1 840,0
1994	23 300	619 218	850,0	2002	38 350	1 686 162	1 769,0
1995	24 200	745 495	1 100,0	2003	40 650	1 905 682	1 999,0
1996	26 900	1 004 336	1 333,0	2004	41 050	2 048 572	2 114,0
1997	27 400	1 170 083	1 515,0				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos ONE y MINTUR, años 1990-2004.
(*) Ingresos en millones de USD.

las tasas de cambio de las diferentes monedas, los actos terroristas y los acontecimientos bélicos ocurridos en estos años. Sin embargo, solamente consideran los factores coyunturales, sin tener en cuenta los problemas estructurales derivados del agotamiento del modelo turístico, unido al mal funcionamiento de la economía.

Una de las medidas emergentes tomadas por el gobierno cubano para enfrentar la crisis de los noventa,

entre estos, el turismo, la inversión extranjera y otros sectores que empezaron a usar como medio de pago el dólar. La dolarización fue consecuencia de una política económica que evitó un impacto asimétrico de la crisis pero generó inflación, pérdida de confianza en la moneda nacional y deterioro de sus funciones como medio de pago y de reserva.

A partir del año 2003, se adoptaron una serie de medidas tendientes a la desdolarización paulatina de la economía y a reemplazar progresivamente el dólar por el peso cubano convertible (CUC); pero atado al valor del dólar. Finalizando el año 2004, todas las entidades que trabajaban con dólares en efectivo solo aceptarían

6 Lineamiento 255 de la política para el Turismo en: “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución”, p. 33.

7 R. Quintana *et al.*: *Efectos y futuro del turismo en la economía cubana*.

pesos convertibles al cobrar sus transacciones en el territorio nacional. Los servicios a la población local y a los extranjeros que anteriormente se nominaban en dólares comenzaron a cobrarse en pesos convertibles. Además, se impuso un gravamen de 10 % a la compra de pesos convertibles, lo que equivalía a 1.10 dólares por CUC.

A partir de marzo de 2005, la tasa de cambio quedó fijada en 24 pesos cubanos por cada peso convertible o dólar para la compra y 25 pesos cubanos para la venta, lo que revaluó en 7,5 % la moneda nacional (CUP). Al pasar toda la comercialización de bienes y servicios en dólares a pesos convertibles, se exigió a los turistas cambiar sus ingresos desde el exterior a monedas nacionales para poder consumir dentro de Cuba, lo que los obligaba a pagar el gravamen de 10 % si ingresaban dólares físicos. La revaluación elevó los costos de Cuba en relación con el dólar, influyendo negativamente, junto con otros factores, sobre la demanda internacional de turismo hacia la Isla.⁸

Un aspecto que distorsiona cualquier análisis sobre los ingresos asociados al turismo es el hecho de que las estadísticas son incompletas o deficientes y no están reflejando el comportamiento real de los ingresos. En este sentido, el indicador de ingresos asociados al turismo no recoge lo que el visitante consume en los espacios no estatales, como los “paladares”, las

cafeterías, las compras de artesanías o el alojamiento en “casas particulares”.

Por otra parte, si se analiza el comportamiento de los ingresos asociados al turismo en su relación con el indicador “llegada de visitantes”, las distorsiones son más evidentes, pues la segunda posición, después de los canadienses, la ocupa el segmento de los emigrados, y los gastos en el país que ellos generan junto a sus familiares y amigos en actividades informales tampoco son recogidos en las estadísticas.

En un estudio reciente, el economista y profesor Héctor Ayala, expresa que “los ingresos asociados al turismo y la llegada de visitantes guardan una proporcionalidad directa durante los noventa y en todos los años ambos crecen, [...] pero a partir del 2008 se rompe la proporcionalidad directa, existe un cambio de tendencia, pues aunque las llegadas crecen, los ingresos turísticos bajan”.⁹ Aunque este autor no lo analiza explícitamente; a partir del año 2008 se presentan crecimientos significativos en las llegadas de los cubanos residentes en el exterior; y a partir del año siguiente se desarrolla aceleradamente el sector no estatal dirigido al visitante internacional (paladares, cafeterías y alojamiento en casas particulares). Por todo esto se requiere aumentar la calidad de las estadísticas nacionales, a partir de una metodología,

Tabla 3. Llegada de visitantes internacionales 2006-2013

#	Mercados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Canadá	604 263	660 384	818 246	914 884	945 248	1 002 318	1 071 692	1 105 726
2	Cubanos Res. Ext.	157 873	192 713	226 707	296 064	375 431	397 873	384 182	373 458
3	Reino Unido	211 075	208 122	193 932	172 318	174 343	175 822	153 731	149 513
4	Argentina	30 383	37 922	47 405	48 543	58 612	75 968	94 691	90 083
5	Francia	103 469	92 304	90 731	83 478	80 470	94 370	101 521	96 636
6	Estados Unidos	36 808	40 520	41 904	52 455	63 046	73 566	98 051	92 346
7	Alemania	114 291	103 053	100 964	93 437	93 136	95 124	108 709	115 546
8	Italia	144 262	134 291	126 042	118 347	112 298	110 432	103 287	95 536
9	Rusia	27 861	29 076	40 620	37 390	56 245	78 469	86 940	70 398
10	España	185 531	133 149	121 166	129 224	104 948	101 631	81 354	73 057
	Subtotal	1 617 822	1 633 541	1 809 725	1 948 149	2 065 787	2 207 584	2 286 170	2 264 312
	% participación	72,9	75,9	77,1	80,2	81,6	81,3	80,5	79,4
	Otros	602 745	518 680	538 615	481 660	465 958	508 733	552 185	587 707
	TOTALES	2 220 567	2 152 221	2 348 340	2 429 809	2 531 745	2 716 317	2 838 355	2 852 019

Fuente: Elaboración propia con cifras ONE.

8 Estos análisis sobre los impactos de la dualidad monetaria aparecen publicados en artículos de la autoría del Dr. Pavel Vidal Alejandro: “La encrucijada de la dualidad monetaria” y “Política Monetaria”, pp. 31 y ss.

9 Cfr. H. Ayala Castro: “Ingresos asociados al turismo en Cuba en la primera década del siglo XXI”.

pública y coherente con el nuevo escenario interno, que facilite un análisis más objetivo; y permita acercarse al comportamiento real de la contribución del turismo a la economía del país.

La búsqueda de nuevos segmentos de mercado

Como efecto esperado ante la crisis financiera en Europa, el aumento de los precios del petróleo encareció los boletos de avión y trajo aparejado el desempleo y otras incertidumbres globales; a partir del segundo quinquenio del actual siglo se manifiesta un decrecimiento sostenido de los tradicionales mercados turísticos europeos para Cuba: Reino Unido, Alemania, España, Francia, Italia, entre los principales. No obstante, el turismo desde Canadá mantiene sus crecimientos anuales que provocan una marcada estacionalidad y la polarización de una demanda enfocada al turismo de sol y playa en modalidad de *all inclusive*. Al mismo tiempo, se va observando una concentración de la oferta en unos pocos turoperadores, que dominan los principales mercados emisores canadiense y europeos.

Es a partir de marzo de 2008, que el sector turístico cubano comienza a considerar como estrategia de complementación, la ampliación de la oferta turística y la introducción de políticas comerciales dirigidas al turismo de los cubanos residentes con capacidad económica para pagar en CUC. En estos años, el crecimiento del turismo nacional ha evidenciado su notable capacidad para elevar las tasas de ocupación hotelera e ingresos turísticos del sector estatal en el periodo de baja turística.

A estos resultados, se añade el crecimiento en el número de visitantes cubanos residentes permanentes en el exterior, el segmento de los emigrados; que han mostrado crecimientos significativos hasta situarse en la segunda posición después de los canadienses (tabla 3). Los indicadores del desempeño turístico van

demostrando que la incursión de Cuba en el turismo internacional propició una reestratificación en la sociedad cubana y alentó una emigración por motivaciones económicas y en busca de un cambio de estilo de vida. Al mismo tiempo, una vez que las condiciones en los nuevos espacios de vida lo permitieron; estos emigrantes retornaron como turistas, a visitar familiares y amigos en sus lugares de origen.

En los últimos años, el 80 % de las llegadas se concentran en diez mercados principales y de estos, los dos primeros segmentos contribuyen con el 51 % del total de visitantes internacionales.

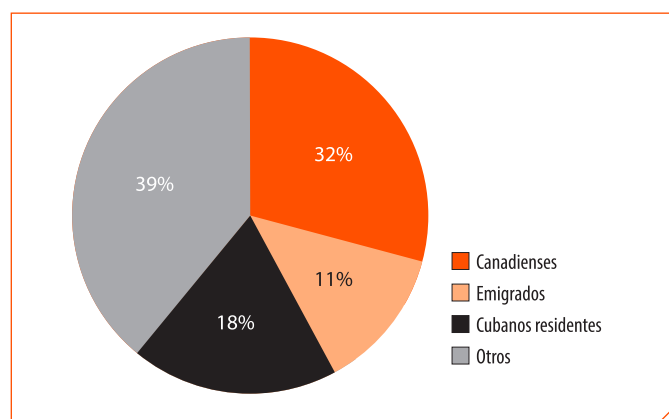


Fig. 1 Principales segmentos turísticos en Cuba, 2013 (%).

La infraestructura de alojamiento

Desde sus inicios en la década del noventa, la inversión turística se concentró en la construcción de nuevas instalaciones hoteleras, principalmente en territorios costeros; manteniendo una clara vocación por el turismo de sol y playa.

En este periodo, se aprecia que el fondo habitacional del país pasó de 41 049 habitaciones en 2004, a 60 442 habitaciones al terminar el 2013, de las cuales el 67,4 % ostentan la categoría de 4 y 5 estrellas. Como se aprecia

Tabla 4. Principales indicadores del turismo nacional 2008-2013

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos por alojamiento (CUC)	5 004 900	7 146 500	8 772 000	6 617 400	6 608 500	9 953 900
Ingresos por opcionales (CUC)		17 241 000	22 922 000	36 339 000	41 597 000	49 919 000
Total turistas físicos	61 508	369 061	439 581	579 924	570 080	646 011
Total turistas-día alojados	135 318	922 652	1 126 187	1 383 432	1 468 398	1 665 869
TOTAL Turistas-día alojados(*)	16 590 138	17 462 959	17 778 140	18 923 684	21 358 810	22 046 868
% part. TD nacionales	0,82	5,28	6,33	7,31	6,87	7,56

Fuente: Elaboración a partir del informe de trabajo "Síntesis del desempeño del turismo en Cuba, 2013".
(*) Internacionales+nacionales.

en la figura 2, el 49,6 % de las instalaciones concentran el 71,6 % de las habitaciones que se dedican al producto sol y playa. Las tres principales cadenas hoteleras estatales: Gaviota (27,7 %), Cubanacán (25,6 %) y Gran Caribe (20,1 %) concentran el 73,3 % de la oferta habitacional. Al total de estas capacidades del sector estatal, hay que adicionar las 17 890 habitaciones del sector no estatal (“casas particulares”), distribuidas en todas las provincias y que complementan la oferta de alojamiento.

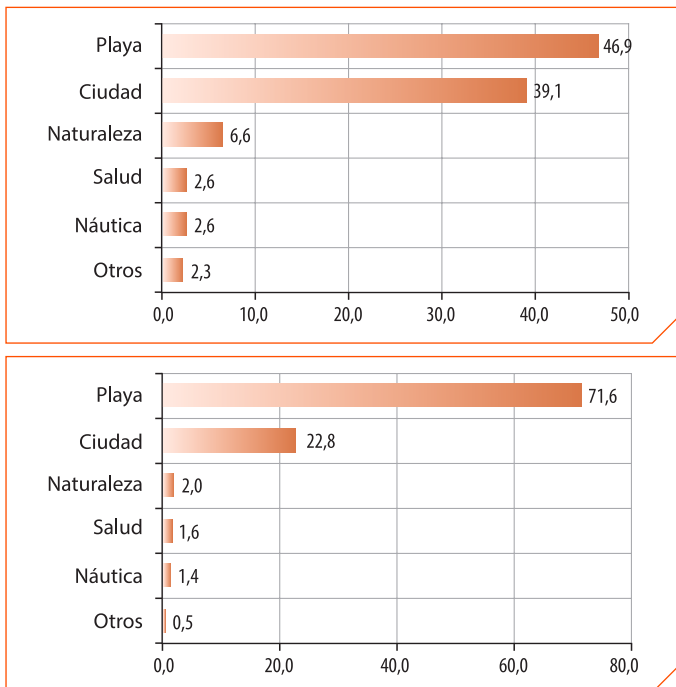


Fig. 2 Instalaciones y habitaciones por productos, 2013 (en %).

En estos últimos años, se han realizado detallados y profundos estudios para determinar las potencialidades de desarrollo turístico de los territorios, teniendo en cuenta los atractivos, los recursos naturales y culturales. En los próximos veinte años la construcción de nuevas capacidades de alojamiento pudieran alcanzar las 135.000 habitaciones (figura 3).

Esta capacidad hotelera podría alojar 6,4 millones de turistas, teniendo en cuenta la actual tasa media de ocupación hotelera de 61,7 %. Si se alcanzara la ocupación media del Caribe (76,2 %), el país recibiría ocho millones de turistas. Esto representaría un crecimiento de 250 % en los arribos turísticos y un 220 % de crecimiento en el número de habitaciones, con una ocupación lineal de 76 %.

Este crecimiento habitacional puede representar unos 90 000 nuevos puestos de trabajo directos en el sector de servicios, en territorios con diferentes niveles de formación turística de sus pobladores y de diversificación de actividades productivas y de servicios com-

Tabla 5. Distribución de capacidades de alojamiento por provincias (%).

PROVINCIA	Instalaciones de Alojamiento N=350	Habitaciones Sector Estatal N=60.442	Habitaciones Sector No Estatal	Total de habitaciones N=78.341
Pinar del Río	4,0 %	1,1 %	6,8 %	2,4 %
Artemisa	0,9 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
La Habana	24,9 %	20,0 %	41,1 %	24,8 %
Mayabeque	1,4 %	0,8 %	0,6 %	0,7 %
Matanzas	20,3 %	33,2 %	10,2 %	27,9 %
Villa Clara	5,7 %	12,2 %	3,7 %	10,2 %
Cienfuegos	3,4 %	1,4 %	4,5 %	2,1 %
Sancti Spiritus	4,9 %	2,4 %	5,1 %	3,0 %
Ciego de Ávila	6,0 %	9,3 %	2,3 %	7,7 %
Camagüey	5,1 %	2,9 %	4,6 %	3,3 %
Las Tunas	1,1 %	0,6 %	2,0 %	0,9 %
Holguín	6,3 %	8,8 %	5,7 %	8,1 %
Granma	3,1 %	1,3 %	1,2 %	1,3 %
Santiago de Cuba	6,3 %	3,0 %	8,2 %	4,2 %
Guantánamo	3,1 %	0,7 %	3,0 %	1,2 %
Isla de la Juventud	3,4 %	2,3 %	0,5 %	1,9 %

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras ONE y otras entidades, 2014.

plementarios. Es aquí donde hay que tener en cuenta la heterogeneidad de los territorios y el envejecimiento de la población en general, factores que pudieran entorpecer un desarrollo acelerado de la infraestructura turística al escasear los recursos humanos en territorios de preferente uso turístico.

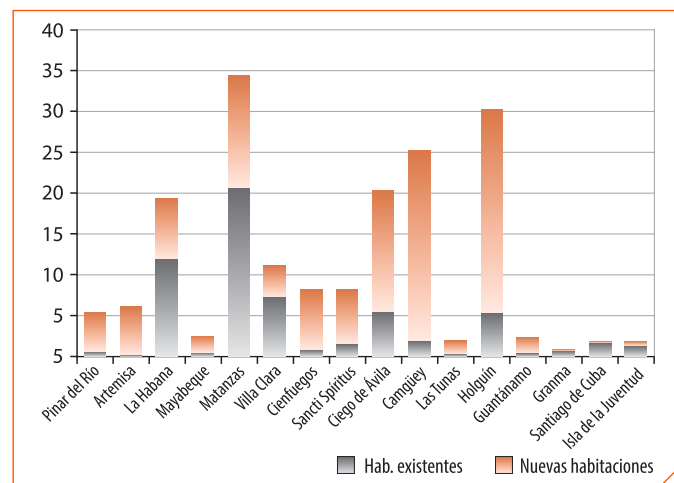


Fig. 3 Habitaciones existentes y en desarrollo por provincias. (en miles)

Al inicio del 2014, el empleo directo en el sector del turismo se cifraba en poco más de 100 mil trabajadores, de los cuales el 36 % tenía más de 46 años de edad. La composición por género y etnia reflejaba que el 41 % son mujeres y el 33 % negros y mestizos. El nivel educacional demuestra que un 25 % son graduados universitarios y el 62 % técnico medio superior.

Comentarios finales

La oportunidad de soñar o de ser cada vez más eficaz, más eficiente y lograr progresos espectaculares está en los deseos de lo público y lo privado. Producir no se limita a la ejecución correcta de tareas mecánicas, sino que es también dar nacimiento a nuevas ideas que serán el combustible de las innovaciones.

El tiempo en que el desarrollo se orientaba por pautas de un único modelo de crecimiento, característica específica de economías estancadas e indiferentes a los recursos del entorno, ha dejado paso a la diversidad de modalidades de desarrollo, una de cuyas condiciones más importantes es su vinculación con la ciudadanía y el territorio, al menos así se lee en los *Lineamientos de la política económica y social...*

La articulación y redes de empresas, el mercado local de trabajo, la innovación continua y una mayor cualificación del trabajo confieren un renovado protagonismo a las iniciativas locales y empresariales de pequeña escala. Ello conduce al entendimiento de una heterogeneidad de modelos locales de desarrollo, esto es, a la existencia de una diversidad de opciones a seguir y a la especificidad de cada territorio según su vocación económica, cultural y social, como rasgos definitorios de esas modalidades de crecimiento, y frente a la uniformidad centralizada que supo caracterizar el modelo de

seudo-desarrollo y crecimiento anterior. El espacio local para el desarrollo turístico, viene a ser el conjunto de interdependencias de orden productivo y sociocultural existentes en el ámbito local.

En esta nueva organización del sistema empresarial o actualización del modelo económico, como quiera llamarse, se vuelve relevante y se le otorga un renovado protagonismo a la pequeña empresa local. Ahora bien, la reestructuración productiva actual se basa, en gran medida, en el retorno de la pequeña empresa, entendida aquí como red de microempresas. Se trata de una diversificación interna que sigue a la reorganización de las grandes unidades de producción, comercialización, tecnología y de servicios.

Es un proceso que requiere también, espacios suficientes como para constituir nuevos enclaves y resorts turísticos que den lugar a una infraestructura de descentralización del desarrollo vinculado al territorio y a la interacción del trabajo entre empresas productivas y de servicios. La estrecha interacción con el entramado de recursos humanos, naturales, sociales, económicos, culturales e institucionales, locales o municipales, facilita que la producción se inserte en el ambiente económico y social del territorio.

Las distintas fases del proceso de desarrollo aparecen entonces, distribuidas entre distintas empresas, pequeñas y medianas, las que se reservan la producción global y los servicios –empresas familiares y personales, microempresas, cooperativas, talleres, etc.– que comparten fases de ese mismo proceso, origen frecuente de los fenómenos de difusión industrial y descentralización productiva. Esta prospectiva del desarrollo territorial evidencia la diversidad y multiplicidad de los resortes de crecimiento asociados al desarrollo turístico que impulsa a un mayor dinamismo de la pequeña empresa en el momento actual. ■

Bibliografía

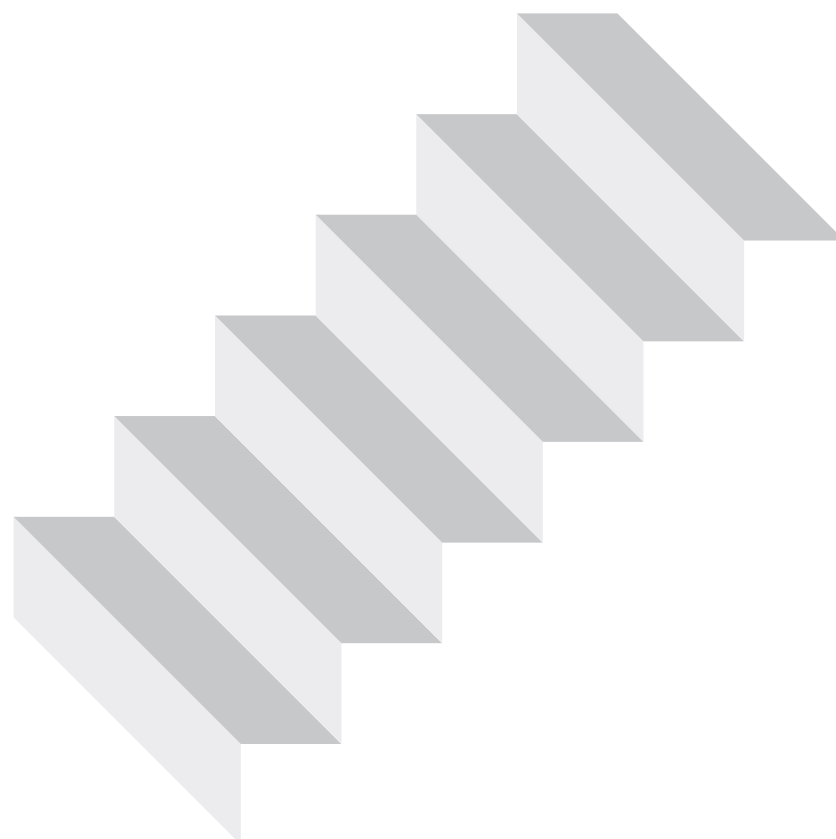
- AYALA, H.: "Ingresos asociados al turismo en Cuba en la primera década del siglo XXI", *Revista Caribeña de las Ciencias Sociales*, febrero, 2013, disponible en: «<http://caribeña.eumed.net/ingresos-turismo-cuba>».
- _____: "Comportamiento de los ingresos turísticos en Cuba 2010-2013", *Revista Caribeña de las Ciencias Sociales*, (en edición), 2014.
- DE MIRANDA, M. y O. E. PÉREZ VILLANUEVA (eds.): "Cuba. Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI", en Colectivo de autores: *Social Science Research Council*, Universidad Javeriana, Cali, 2012.
- ESPINA, M.: "Viejas y nuevas desigualdades en Cuba: ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social", *Nueva Sociedad*, no. 216, julio-agosto, 2008, pp. 133-149.
- _____: "Retos y cambios en la política social", en P. Vidal y O. E. Pérez: *Miradas a la economía cubana: el proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012, pp. 157-175.
- FIGUERAS, M. A.: "Impactos del turismo en la economía cubana", en O. E. Pérez y R. Torres: *Miradas a la Economía Cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013, pp. 71-81.
- HERNÁNDEZ, R. y J. DOMÍNGUEZ (coords.): *Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista*, Ediciones Temas y David Rockefeller Center for Latin American Studies, La Habana-Washington, 2013.
- ÍÑIGUEZ ROJAS, L.: "Heterogeneidad territorial. Entre herencia y renovaciones", en Colectivo de autores: *Miradas a la economía cubana II*, Editorial Caminos, La Habana, 2010, pp. 119-140.
- LORENZO, D.: "Future hospitality and tourism businesses in Cuba". Master Seminar in Hospitality Management. HFT6697B52. Chaplin School of Hospitality Management. Florida International University. Spring. 2014
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos para la política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del PCC, La Habana, 2011.
- PERELLÓ, J. L.: "Turismo, migración y proyectos de codesarrollo en el escenario turístico cubano", *Proceedings of the Twenty-Second Annual Meeting Cuba in Transition: Volume 22*, Washington, D.C., April, 2013, pp. 379-387.
- _____: "Síntesis del desempeño del turismo en Cuba, 2013", documento de trabajo, Facultad de Turismo, Universidad de La Habana, 2014.
- PÉREZ VILLANUEVA, O. E. y R. TORRES (comps.): *Economía cubana, ensayos para una reestructuración necesaria*, Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC-IDICT), La Habana, 2013.
- QUINTANA, R. et al.: *Efectos y futuro del turismo en la economía cubana*. Instituto de Investigaciones Económicas y Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo-La Habana, 2005.
- RODRÍGUEZ, J. L.: "Cuba, el turismo internacional y sus potencialidades", *Revista Cuba Contemporánea*, no. 7, Valencia-La Habana, marzo de 2014.
- SÁNCHEZ EGOZCUE, J. M.: "La relación crecimiento económico y sector externo, una evaluación de la dinámica entre las presiones coyunturales y las distorsiones endémicas", Ponencia presentada en el Seminario del Centro de Estudios de la Economía Cubana CEEC, La Habana, 24-25 de junio de 2011.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: "Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis"; en *Apuntes del CENES*, vol. 28, no. 47, 2009, pp.12-15.
- PAVEL VIDAL ALEJANDRO: "La encrucijada de la dualidad monetaria", *Nueva Sociedad*, no. 216, Buenos Aires, 2008, pp. 90-106.
- _____: "Política monetaria", en Colectivo de autores: *Miradas a la economía cubana II*, Editorial Caminos, La Habana, 2010.



CAPÍTULO 6



Empleo y territorio: desafíos actuales para la equidad en Cuba





Empleo y territorio: desafíos actuales para la equidad en Cuba

DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

ILEANA DÍAZ

Introducción

Las investigaciones de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Empleo para América Latina (PRELAC), vienen dando cuenta, desde la década de los años setenta, de la heterogeneidad estructural que caracteriza los mercados laborales de la región latinoamericana. Diferentes trabajos de la CEPAL sobre la relación entre desarrollo económico y desarrollo social muestran que las dinámicas de los mercados de trabajo tienen un peso significativo en los procesos de desarrollo social.¹

Asimismo, los efectos de las políticas de ajuste han tenido numerosas consecuencias en las condiciones de trabajo, en las que se distinguen tres rasgos principales:²

1. flexibilidad laboral, debido a que la reestructuración productiva tiende a una mayor explotación de la fuerza de trabajo como mecanismo de generación de ventajas competitivas en el sector empresarial,
2. deterioro de la calidad de los empleos, por la flexibilización de los contratos, la desregulación de los mercados y la expansión de ocupaciones de baja productividad y escasa capacidad remunerativa,
3. crisis del sindicalismo, por el deterioro de la capacidad de negociación de esta organización frente a los capitalistas.

1 M. Mora Salas: *Ajuste y empleo: La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización*, pp. 17-29.

2 *Ibidem*, pp. 22-29; e ILO: "Global Employment Trends for Women", s/p.

Esta realidad, acelera la competencia entre los individuos, con desventaja para grupos vulnerables. Tal es el caso de las mujeres, quienes se enfrentan a un mercado laboral sexualmente segmentado, tanto por la existencia previa de una composición sexuada de ocupaciones, como por un sistema de determinación salarial y de protección del empleo establecido con fines competitivos que produce nuevas segregaciones. La ideología sobre el papel femenino en la esfera de la reproducción y sus ingresos como complementarios a los del marido sigue predominando, ahora con nuevas manifestaciones: los trabajos de jornadas reducidas y los menores salarios se les asignan a ellas.³

Este tema resulta relevante para Cuba en las actuales circunstancias, puesto que desde el 2007, ha comenzado un proceso de actualización del modelo económico y social que modifica de manera sustantiva, entre otros elementos, las formas de propiedad y gestión, y el empleo. Uno de sus resultados directos es el abandono del principio de pleno empleo que rigió esta política por más de tres décadas.

El empleo se considera una variable que estructura los procesos de heterogenización social⁴ ya que participa en la configuración de espacios de equidad y de exclusión. Los procesos de cambio puestos en marcha demandan nuevas formas de estudiar y proyectar la problemática del empleo en Cuba,⁵ y necesitan de un abordaje teórico y metodológico para visibilizar la diversidad de situaciones que se presentan, como oportunidades y como amenazas para los niveles de equidad alcanzados en décadas precedentes, en especial en las relaciones de género. Es en los territorios donde estas políticas se

llevan a la práctica y resulta un espacio adecuado para valorar su comportamiento.

El objetivo general de este trabajo es sistematizar y caracterizar los cambios sustantivos en la política de empleo ocurridas entre el 2007-2014, en particular, los cambios en el marco normativo y la forma de implementarse la inserción laboral y las variaciones del salario. También se atenderá a los efectos observados en las estadísticas relacionadas con estos temas a nivel de territorio, como método de análisis para valorar los efectos de la implementación de los cambios en la práctica.

Política de empleo en Cuba después de 1959

En Cuba la política de empleo desde 1959 se ha basado en los principios de garantía de empleo, que se tradujo en pleno empleo, principio de igualdad y no discriminación por motivo de color de la piel, sexo, o creencia religiosa, principio de armonía entre el interés social y el individual.⁶ Como resultado, durante más de cincuenta años, el Estado generó las principales ofertas de empleo. Esto, unido a numerosas políticas a favor de aumentar la participación de las mujeres en la esfera pública, condujo a que su participación como empleadas se mantuviera creciendo hasta la década de los años noventa en que disminuyó⁷ para luego recuperarse y continuar creciendo.

El boom demográfico de los años sesenta, convertido en población económicamente activa alrededor de los ochenta, generó un excedente laboral que se continuó absorbiendo a partir de la subutilización de la fuerza de trabajo y la creación de empleos en el sector terciario. Esta tendencia respondía a la incapacidad de generar empleos en los sectores productivos.⁸

Durante la crisis de los años noventa el sector estatal vio reducidos sus niveles de actividad drásticamente e implementó, entre otras medidas, un proceso de redimensionamiento a mediados de esa década: se convirtió también en un emisor de "personas disponibles", aunque se mantuvieron con garantías laborales. Por otra parte, en este periodo se multiplicaron y diversificaron los actores no estatales que actuaban como empleadores en el mercado del trabajo: empresas mixtas, unidades básicas de producción cooperativa, trabajadores por cuenta propia, sector informal, entre otros. En especial

3 M. Chávez: (comp.): *Trabajo femenino. Las nuevas desigualdades*, p. 34.

4 Existe un amplio campo de debate sobre las condiciones que configuran las clases y estratos sociales. Por lo general, existe consenso en que la ocupación constituye uno de los elementos centrales, junto al prestigio social, la relación con la propiedad, la posibilidad de acceder al bienestar material y espiritual entre otros. Para ampliar sobre el tema, cfr. M. Espina Prieto: "Transición y dinámica de los procesos socio-estructurales" y S. Romanó: "Commercial Circuits and Economic Inequality in Cuba".

5 La problemática del empleo no fue suficientemente investigada durante muchos años, ya que se consideraba que no existían problemas relacionados con este, pues la política seguida y las condiciones económicas del país favorecían indicadores de ocupación elevados. Sin embargo, a partir de la década de los noventa del siglo pasado las condiciones económicas variaron ante la fuerte crisis que enfrentó el país por la caída del campo socialista, el tema del empleo comienza a ser un obstáculo para alcanzar propósitos de eficiencia y los efectos de la crisis sobre la equidad se hicieron evidentes, es por tanto que en ese momento comienzan a producirse de forma sistemática estudios e investigaciones relacionadas con el empleo y su influencia en la equidad.

6 Cfr. Instituto de Estudios e Investigaciones de Trabajo (IEIT): "El empleo en Cuba. Síntesis".

7 S. Romanó: Ob. cit., p. 36.

8 Cfr. A. García, B. Anaya y C. Piñero: "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales".

las empresas mixtas y los trabajadores por cuenta propia junto a los llamados “sectores emergentes” comenzaron a introducir otras reglas de ordenamiento de la contratación, la formación, las retribuciones, que en algunos casos colocaban a los que allí se insertaban en mejores condiciones que los trabajadores estatales, mientras que a la par aumentaron los requerimientos en el orden de productividad y disponibilidad para el trabajo. A este proceso también se le conoció como “multiespacialidad económica”,⁹ sin embargo, estos cambios por lo general no se tradujeron en pérdidas de garantías laborales para ninguno de los espacios identificados ya que el Estado mantuvo el control sobre este aspecto.¹⁰

En la primera década de los años 2000 se trató de recuperar la centralidad del Estado como principal fuente de empleo. Las principales líneas estratégicas que rigieron la política de empleo en esos años fueron:¹¹

- redistribución gradual de los trabajadores disponibles, resultantes de los procesos de redimensionamiento, reestructuración económica y perfeccionamiento empresarial;
- protección de los trabajadores que no fue posible reubicar; solo cubrir las plazas vacantes necesarias en las plantillas;
- desarrollo de programas territoriales de empleo, integrados al plan de desarrollo social;
- ampliación de las opciones de empleo, fundamentalmente en los servicios sociales;
- el estudio como empleo;
- pleno empleo para personas discapacitadas y aptas para trabajar;
- incremento de la incorporación de mujeres y jóvenes;
- atención priorizada a las provincias orientales y designación de un Ministro por el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros para el seguimiento de los municipios de mayor desocupación.

9 El equipo que atendía el tema de Trabajo en el CIPS acuñó esta categoría para dar cuenta de la diversidad de situaciones que se presentaban en el ámbito laboral, independientemente de la forma de propiedad y gestión. Para ello identificaron cinco espacios, a saber: estatal reanimado, estatal no reanimado, un espacio mixto, uno cooperativo, uno privado y otro residual. Para profundizar cfr. J. L. Nicolau y J.C. Campos: “Repercusión del reajuste en la realidad laboral” y J. L. Martín y colaboradores: “Reajuste y Trabajo”.

10 Cfr. D. Echevarría: “Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades”.

11 Cfr. Instituto de Estudios e Investigaciones de Trabajo (IEIT): “El sistema de empleo en Cuba”.

Desde el año 2007, Cuba ha comenzado a transitar por un proceso de cambios, que ha generado, entre otros impactos, profundas transformaciones en materia de empleo. Este proceso ha estado impulsado por los bajos niveles de eficiencia y productividad que afectan la sostenibilidad del proyecto de equidad y justicia social fraguado desde 1959. Estas problemáticas, en un contexto de descapitalización tecnológica, envejecimiento poblacional (2 millones de habitantes con 60 años y más en el 2012¹²) y una fuerza laboral capacitada (10,9 años de escolaridad promedio¹³) tensan las políticas sociales y en especial las que atienden el desempleo. Por esta razón, uno de los ejes principales de las transformaciones lideradas por el Estado radica en modificaciones a la política de empleo, que se distingue por un proceso de redimensionamiento del empleo estatal, por el que deben salir de este sector 1.5 millones de personas y la diversificación de fuentes de empleo no estatales.

Esto supone el abandono del principio de pleno empleo, y la disminución de la participación del Estado como creador de fuentes de empleo e ingresos. En este escenario tienen lugar nuevas oportunidades y también nuevos desafíos para el logro de la equidad, ya que el Estado transfiere parte sus responsabilidades a la gestión individual y familiar. En esta esfera, sin embargo, las condiciones de partida no son homogéneas para aprovechar las oportunidades y disminuir el impacto del proceso de ajuste, por lo que es de esperar el surgimiento de diversos espacios de inequidad y la ampliación de los ya existentes.

La emergencia de nuevas organizaciones productivas (pequeñas empresas privadas, formas de autoempleo, cooperativas no agropecuarias, entre otras), unida a procesos en los que se tiende a conceder mayor autonomía a las cooperativas agropecuarias y empresas estatales, las que además se redimensionan en la búsqueda de aumentar los niveles de productividad, están incidiendo en la conformación de un mercado de trabajo en el que el acceso al empleo decente deberá convertirse en foco de atención de académicos y decisores.

Cambios dentro del marco legal referido a la política de empleo en Cuba: 2007-2014

En Cuba el marco legal relacionado con el empleo tiene como base normativa principal la Constitución

12 E. González: “La población cubana: desafíos sociodemográficos”, p. 16.

13 J. L. Martín: “Integración social y trabajo en Cuba: retos y oportunidades de un modelo en proceso de cambio”, p. 89.

de la República, que considera el trabajo como un derecho pleno, sin discriminación de sexo, raza o religión. El Código del Trabajo y la legislación complementaria contenida en leyes, decretos-leyes, decretos que establecen los aspectos generales y estratégicos en materia de empleo, atribuye a los órganos de gobierno funciones de ejecución, control y organización de los asuntos laborales y la protección social. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social es el órgano de gobierno que tiene entre sus funciones normar, controlar, organizar y hacer cumplir todo lo establecido con relación al derecho laboral en el país.

Uno de los problemas que ha caracterizado la legislación laboral actual ha sido la falta de jerarquía. Según se explica en la fundamentación del anteproyecto de Código del Trabajo que fue discutido en el último tercio del 2013, la “legislación dictada en las últimas dos décadas ha modificado o sustituido 7 de los 14 capítulos con que cuenta el Código del Trabajo vigente”, lo que debió hacerse luego de una discusión en el marco de la Asamblea Nacional, pues el Código del Trabajo debe ser la base de la política de empleo en el país, a partir de la cual emane el resto de la legislación laboral. Significativa resulta también, la fragmentación de la legislación laboral en la que se observa que para tratar un mismo tema existe diversidad de instrumentos legales.¹⁴

De forma reciente han ocurrido dos importantes modificaciones al marco legal relativo a las relaciones laborales. La primera resulta de la aprobación de un nuevo Código del Trabajo y la segunda atañe a las modificaciones que se han aprobado sobre la política salarial (Res. 17/ 2014) y que sustituyen a la Resolución 9/2009 del MTSS. Por otra parte, existen cambios en las prácticas laborales y/o de cuerpos legales sectoriales que modifican, de hecho, las relaciones en este ámbito pero que aún no se han concretado en ningún tipo de disposición legal. A continuación se explican con mayor detenimiento estos cambios.

Código del Trabajo 2013

Los contenidos del nuevo Código del Trabajo, según la discusión sobre el Anteproyecto y su aprobación por parte de la Asamblea Nacional en diciembre 2013, parecen indicar que recogen con mayor peso la presencia

¹⁴ Por ejemplo, existen dos leyes, un decreto y nueve resoluciones que norman el tema de la suspensión de la relación laboral, algunos de ellos específicos para jueces legos (ley), movilizados a la defensa (ley), etc. Esto se repite para los aspectos de contratación (dos decretos y cinco resoluciones), régimen laboral a la inversión extranjera (una ley y dos resoluciones), etc.

del sector no estatal, elemento ausente en el Código anterior pero muy necesario en la actual coyuntura. Aún se precisa revisar la versión final del documento para constatar hasta qué punto se implementó esta demanda ya que se continúa sin reconocer la personalidad jurídica del trabajo por cuenta propia. A su vez, no se debe perder de vista que aún no se dispone de la versión final del Código del Trabajo y no está disponible ninguna versión sobre el Reglamento que lo operacionaliza, por lo que el análisis sobre los contenidos y sus implicaciones siempre resultará limitado, en especial lo relacionado con Organización y Normación del Trabajo, Organización del Salario, Control de los Riesgos en el Trabajo, entre otras, que en el Código –en su versión difundida del Anteproyecto– remiten sin mucha precisión al Reglamento.

Precisamente, la inexistencia del nuevo Reglamento que dé cuenta de las actuales modificaciones, muestra el limitado alcance del Reglamento General sobre Relaciones Laborales (MTSS, 2005). Este documento establece los principios de la política de empleo del país,¹⁵ sin embargo, tres de estos principios sufren en el actual contexto importantes modificaciones: el pleno empleo, el estudio con remuneración económica, como un nuevo concepto de empleo y la reubicación de disponibles e interruptos, y la protección al ingreso cuando no puedan ser reubicados.

En particular, el artículo 135 del Reglamento, expresa claramente que todas las acciones de las entidades deben estar dirigidas a garantizar el pleno empleo y el menor tiempo de interrupción y lo ratifican los artículos 149 y 151 referidos a la reubicación. En estos momentos el principio de pleno empleo no tiene forma de implementarse ya que se intenciona un proceso de disponibilidad de empleos estatales. Para ello, la Resolución 34 del 2011 plantea en el artículo 13, que las alternativas de empleo para los trabajadores disponibles son: plazas vacantes, con carácter definitivo o temporal, dentro o fuera de la entidad u organismo de la Administración Central del Estado, para las que poseen los requisitos exigidos y que

¹⁵ Los principios que rigen la política de empleo en el país, según el Reglamento General sobre Relaciones Laborales (MTSS, 2005) son: pleno empleo; libertad para elegir empleo; empleo como base de la seguridad social; empleo solo en plazas vacantes y trabajos útiles; estudio con remuneración económica, como un nuevo concepto de empleo; idoneidad demostrada; percibir salario igual por trabajo igual; prohibición del trabajo infantil; igualdad de oportunidades para obtener un empleo, sin discriminación de ningún tipo; seguridad y salud en el trabajo; reubicación de disponibles e interruptos y protección al ingreso cuando no puedan ser reubicados, capacitación.

resulta imprescindible cubrir; actividades de trabajo por cuenta propia; entrega de tierras en usufructo; y otras formas de empleo en el sector no estatal.

Es decir, solo la primera alternativa representa la oferta real de un empleo por cuenta del Estado a quienes hayan quedado disponibles. Además, esta oferta será limitada pues las Direcciones de Trabajo, solo están encargadas de brindar un servicio de orientación laboral a grupos tales como:

1. los jóvenes en edad laboral desvinculados del empleo y el estudio, que sean detectados por cualquiera de los medios establecidos en los territorios;
2. egresados de la Educación Técnica Profesional y de Oficios;
3. licenciados del Servicio Militar Activo;
4. egresados de los establecimientos penitenciarios;
5. personas con discapacidad, según lo regulado en las disposiciones vigentes;
6. otras personas que se encuentren en busca de empleo.

Como se observa, la mayoría de estos grupos se corresponden con los priorizados por la Dirección de Trabajo y en el último se tiene en cuenta al grupo de personas que acuden a la Dirección Municipal de Trabajo en busca de empleo, ya sea porque lo han perdido o porque trabajan por primera vez.

En el Código del Trabajo aprobado en diciembre del 2013 se modifica la responsabilidad estatal para la ubicación de los graduados de la Educación Técnica Profesional y de Oficios, los que solo deberán cumplir con la etapa del servicio social en los casos que hayan sido solicitados previamente. Esta disposición general modifica lo estipulado en la Res. 9/2007 (*Reglamento sobre el tratamiento de los recién graduados durante el proceso de adiestramiento laboral*) que planteaba que los recién graduados de este tipo de enseñanza se insertarían según el Plan de distribución centralizada, aprobado por los Consejos de Administración Provinciales y Municipales (CAP y CAM). En esta Resolución, los salarios de los graduados se debían contemplar dentro del presupuesto de capacitación de la entidad que los recibía.

Con esta modificación si bien se hace explícita la incapacidad que mostraba el sistema laboral desde hace unos años de ofrecer empleo acorde a las expectativas y preparación de los egresados de la enseñanza técnica y profesional¹⁶ y la obligatoriedad de cumplir el tiempo

16 En el año 2006 el Instituto de Investigaciones del Trabajo realizó un estudio en dos provincias del país para conocer las causas

de servicio social en la plaza asignada –aunque no fuera de interés del graduado–, se transfiere a los jóvenes y sus familias la responsabilidad de buscar empleo en el que puedan implementar los conocimientos adquiridos.

Política salarial

Las recientes modificaciones sobre la política salarial (Res. 17/ 2014)¹⁷ resultan soporte para este tema en el nuevo contexto. En la política laboral cubana, hasta la década de los años noventa, los salarios tenían un importante rol redistributivo de riqueza, relacionado con el aporte y el esfuerzo de los individuos, lo que si bien, implicaba una desigual distribución y redistribución de tal riqueza, esta se realizaba con arreglo al aporte social y productivo.¹⁸

En la política salarial vigente en la década de los años ochenta se establecía que el rango de diferenciación entre salarios máximos y mínimos era de 4,5 a 1, sustentado en las diferentes calificaciones y la productividad. La crisis de los noventa y las reformas asociadas a ella condujeron al paso de un sistema de relaciones laborales que descansaba en los ingresos ofrecidos por el salario resultante del empleo estatal para el 95 % de los ocupados, hacia otro en el que se diversificaron las vías y volúmenes de los ingresos, ampliando el margen entre los máximos y mínimos.¹⁹

Existen un conjunto de resoluciones desde 1981 hasta la fecha que norman diversos aspectos salariales, algunos de carácter muy sectorial (educación, educación superior, salud, deporte, etc.) o específicos (ópticas y farmacias, etc.), y que aumentaron en su diversidad sectorial a partir de la década de los noventa; debido fundamentalmente a la necesidad de estimular a trabajadores de sectores estratégicos y para elevar la productividad.

que impedían o no estimulaban a algunos jóvenes graduados de la enseñanza técnico-profesional a acceder al empleo y se mantenían desvinculados del estudio. Entre las causas señaladas se apunta la insatisfacción con el lugar y el contenido de trabajo. Para profundizar en el tema cfr. A. Espiñeira *et al.*: "Monitoreo sobre la aplicación de las Normativas de la política de empleo a los egresados de la enseñanza técnico profesional". En un seminario metodológico realizado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS) en el año 2005 se afirma que una parte no despreciable de los graduados de la enseñanza técnica y profesional no tenían ubicación laboral o en el estudio y una parte de los egresados de las escuelas de oficio no se encontraban empleados o estudiando. Cfr. INASS, 2005.

17 *Gaceta Oficial Extraordinaria*, No. 21, 28 de abril del 2014.

18 Cfr. A. Llópez: "Cuba, estructura social. Desigualdades y política salarial".

19 Cfr. M. Espina: *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*.

Desde el 2008 hasta abril del 2014 la Resolución No. 9 constituía el Reglamento General sobre las formas y sistemas de pago que regía en el país. Explicaba los diferentes pagos por rendimiento (a destajo y por resultados) y establecía los límites para la cuantía del estímulo. Tuvo como objetivo vincular de forma directa el salario con la contribución de cada trabajador. Las anteriores resoluciones vinculan los pagos de los trabajadores con indicadores globales de sus empresas o centros de trabajo como los ingresos, las ventas y las utilidades (MTSS, 2008).

La Resolución 9/2008 por lo general establecía un límite del 30 % del salario base de cálculo para el pago a trabajadores cuyo contenido de trabajo no pudiera reflejarse en las contribuciones directas de los trabajadores sino por indicadores generales, y que el monto del pago por resultados no debía exceder del 30 % del salario base de cálculo.

En la Resolución 17/2014 no existe límite del salario a recibir siempre que no se deteriore el gasto de salario por peso de valor bruto planificado. Cuando se afecte tal indicador, el salario base de cálculo será el salario mínimo del país, excepto para los trabajadores comprendidos en el sistema a destajo.

La Resolución recientemente emitida tiene como objetivo "eliminar restricciones administrativas para estimular el incremento de la productividad del trabajo" según la experiencia en la aplicación de la Resolución anterior. Sin embargo, no mantiene el carácter de "Reglamento General sobre las formas y sistemas de pago" que proclamaba la Resolución No. 9. Es posible que por esta razón resulte un documento muy concreto donde solo se explica el pago a destajo, no el pago por resultados.

Otra de las diferencias importantes deriva del nivel de aprobación del sistema de pago. En este momento el sistema de pago se aprueba anualmente por el presidente de la Organización Superior de Dirección Empresarial (OSDE) y los directores de empresa en perfeccionamiento o que se subordinen a un órgano u organismo mientras que en la Resolución No. 9, lo aprobaba directamente el Director de la Empresa en perfeccionamiento o los jefes de los organismos de la Administración Central del Estado, presidentes de los Consejos de la Administración provinciales y de otras entidades nacionales, por lo que se puede apreciar cierto proceso de descentralización en este tema.

Los trabajadores podrán estar comprendidos, de forma simultánea, en más de una forma de pago y en la anterior resolución solo se podían acoger a un solo sistema de pago. Este nuevo cambio fortalece la visión de asociar los salarios a los aportes realizados por el trabajo y su

vínculo con la productividad. Intenta situar nuevamente los salarios como principal vía de ingreso para un grupo de trabajadores. Sin embargo, hacer depender su aplicación al cumplimiento de indicadores directivos, podría no ser suficientemente motivador para los trabajadores puesto que no siempre el desempeño de las empresas depende totalmente de su gestión. Si bien mantener la premisa del cumplimiento del plan es importante, muchas veces en la práctica las empresas no reciben los recursos necesarios para lograrlo. Esta contradicción viene dada por la forma de elaboración del plan.

Estarán en mejores condiciones de beneficiarse de esta medida aquellas organizaciones que hayan logrado elevados niveles de productividad laboral y niveles de autogestión empresarial para un óptimo manejo de sus recursos y sus compromisos. Aún queda enfrentar el reto de la falta de motivación de muchos trabajadores, luego de varios años de desarticulación entre ambos aspectos; así como la falta de disciplina y organización en muchos casos. En los próximos años se podrá constatar si esta medida tuvo impactos positivos sobre el incremento de los salarios y sobre la productividad; hasta el momento, las diferencias salariales –teniendo en cuenta el salario medio mensual– por provincias, no son significativas y se observa un incremento paulatino desde 2005 hasta 2012.

La figura 1 demuestra que no existen diferencias significativas entre provincias respecto al salario medio mensual. Sin embargo, si se analiza al interior de las provincias se observan diferencias importantes en los salarios medios entre las diferentes actividades económicas para una misma provincia. Al mismo tiempo, los salarios medios por actividades económicas no se comportan de igual forma entre provincias. En la siguiente

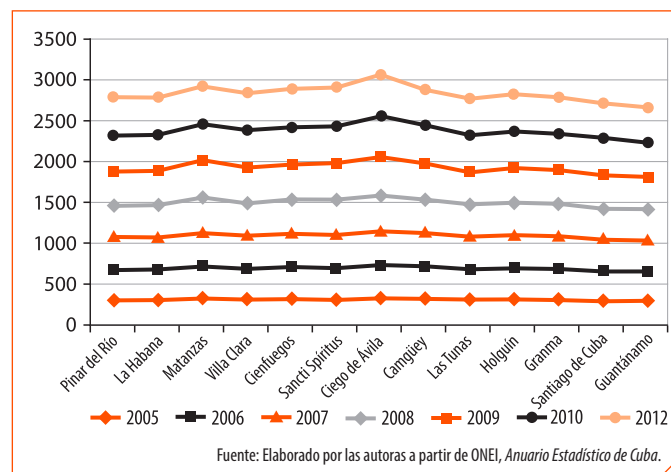


Fig. 1 Comportamiento del salario medio mensual por provincias, años seleccionados para el estudio.

tabla se muestran algunos ejemplos, pues no existe la información suficiente para hacer el análisis de todas las provincias.

Tabla 1. Salario medio mensual por sectores seleccionados, provincias Camagüey y Pinar del Río, 2010-2012

Años	2010	2011	2012
Camagüey			
Agricultura	684	683	724
Minas	641	653	652
Industria Azucarera	614	754	818
Construcción	574	653	637
Comercio	355	328	358
Servicios comunales	400	379	382
Pinar del Río			
Agricultura	439	449	497
Minas	432	443	421
Construcción	514	529	572
Comercio	390	386	441

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de *Anuarios Provinciales, 2012*, ONEI 2013.

La Agricultura y Minas en Camagüey poseen un salario medio mucho más elevado que en Pinar del Río, ligeramente superior en la Construcción. El Comercio es un sector de bajos salarios medios en todas las provincias, aunque en el ejemplo es ligeramente superior en Pinar del Río.

La política salarial que se adopte debe representar, en primer lugar, una relación entre el trabajo aportado y su recompensa, así como debe reflejar las diferencias entre sectores y ocupaciones más productivas con respecto a las que no lo son, para que constituya realmente un elemento motivador. Además, deberá permitir cubrir necesidades básicas de los trabajadores y sus familias.

Otra de las diferencias significativas que ha ocurrido en la política de empleo se relaciona con el proceso de disponibilidad laboral. Para los trabajadores disponibles las garantías salariales disminuyen de forma significativa en el nuevo contexto ya que en el anterior proceso de disponibilidad en los noventa, se les ofrecían hasta tres opciones de trabajo para reubicarlos.²⁰ Estos trabajadores

20 Las ofertas de empleo se relacionaban en lo fundamental con la reubicación definitiva o temporal en una plaza vacante para la cual el trabajador se encuentre apto y que resulte imprescindible cubrir; la incorporación temporal, o como apoyo a la construcción de viviendas, al desarrollo de planes de autoconsumo, labores agrícolas, o a otras actividades de importancia social; el ingreso a cursos de calificación o recalificación en la propia entidad o en otra, así como en los de la red del Sistema Nacional de Educación, siempre que dichos cursos sean necesarios para

disponían de una garantía salarial del 60 % del salario, de acuerdo a los años trabajados, durante un periodo entre seis meses y tres años. Al concluir esta etapa, si no se conseguía reubicarlos, se les pagaba un subsidio del 60 % de su salario, en dependencia del número de años trabajados, que cubría un periodo entre tres meses y un año y medio. Se intentó reubicar a estos trabajadores en empleos útiles en los que podían conservar hasta el 80 % del salario anterior o acogerse al de la nueva ocupación.

Sin embargo, la Resolución 34 del 2011 otorga garantías salariales del 100 % del salario en el primer mes y luego del 60 %, siempre que acumule 10 años o más de servicio y bajo un régimen que está en correspondencia con la cantidad de años trabajados en la entidad.

La forma en que se está implementando esta política tiene ya repercusiones en indicadores relacionados con el empleo y que muestran procesos muy heterogéneos a nivel de territorios.

Empleo y territorio: ¿cuáles son los principales desafíos desde la perspectiva de género?

El estudio de la situación del empleo a nivel territorial y desde la perspectiva de género permite corroborar importantes transformaciones que en relación al mundo del trabajo están aconteciendo en el país, y sobre todo los retos que estos cambios suponen para el establecimiento de la equidad social en sentido general.

Al analizar algunos de los indicadores relativos al empleo a nivel nacional en los últimos seis años se encuentra que desde el 2010 ha existido una disminución general de la ocupación, en especial de las mujeres y que la tasa de actividad de las féminas del 2012 fue la más baja del periodo. La disminución de la ocupación no resulta de su reducción como grupo demográfico ya que este grupo aumenta. Tampoco está relacionada con la ampliación del grupo en edad laboral por la extensión de esta (Ley 105/2009 para las mujeres 60 años y para los hombres 65) pues en las fuentes consultadas los tramos de edad se mantienen constantes (edad laboral para las mujeres de 17-56 años y los hombres entre 17-61 años).

Pareciera que la disminución de la ocupación se relaciona con el proceso de disponibilidad en el sector estatal civil así como con el incremento de mujeres inactivas. Al estudiar el comportamiento de las mujeres en edad laboral y sus actividades fundamentales, se muestra que

la ulterior reubicación del trabajador en una plaza vacante. Los trabajadores también podían gestionar su ubicación. En todos los casos se trataba de que la oferta de empleo fuera cercana al lugar de residencia del trabajador (MTSS, 1994:3).

Tabla 2. Indicadores generales de actividad laboral 2007-2012 (en miles)

Años	Población con edad laboral		Población activa		Tasa de actividad económica		Ocupados		Desocupados	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
2007	3181,9	3539,4	1887	3069,3	59,3	86,7	1851,7	3016	35,3	53,3
2008	3178,8	3547,9	1912,8	3115,1	60,2	87,8	1875,2	3073	37,7	42
2009	3236,2	3604,5	1973,4	3185,1	61,0	88,4	1934,1	3138,3	39,3	46,8
2010	3226,4	3602,7	1953,3	3159,2	60,5	87,7	1900,3	3084,2	53	75
2011	3214	3588,9	1945	3229,5	60,5	90,0	1876,4	3133,8	68,3	96
2012	3259,6	3585,6	1870,3	3207,6	57,4	89,5	1802,6	3099,6	67,7	108

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de ONEI, 2013.

desde el 2008 se mantiene un grupo de mujeres que no están ocupadas, ni estudian, ni buscan empleo, como se observa en la tabla 2.

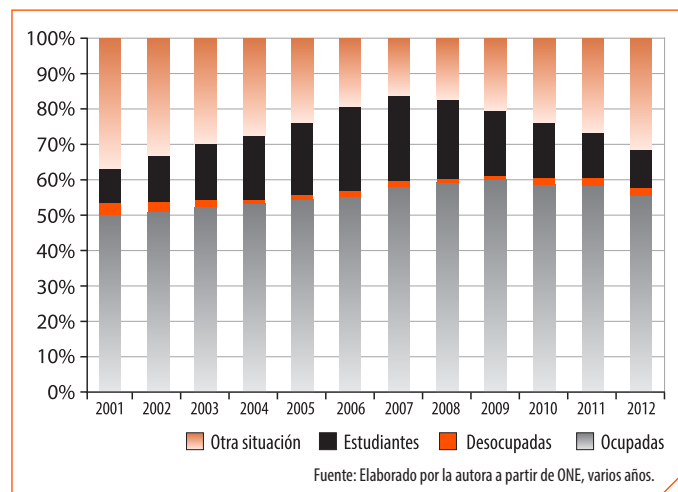
En ellas se incluyen otras categorías de la población no económicamente activa como las amas de casa, las rentistas o que reciben ayuda económica, incapacitadas para el trabajo y hospitalizadas. Sin embargo, probablemente este grupo también esté incluyendo un creciente número de mujeres que realizan actividades de apoyo y/o no registradas, ilegales, eventuales, por las que pueden obtener ingresos –más o menos ocasionales– superiores a los que obtendrían en un empleo estatal o formalizado.²¹ Estas personas se encuentran con una situación de vulnerabilidad alta al no contar con ninguna garantía laboral que las proteja de su empleador o de su medio laboral.

Para analizar la implementación de la política de empleo en los territorios en el presente trabajo se revisó lo concerniente a los procesos de inserción en el empleo con vistas a reflejar el rol de las instituciones que participan en este proceso y los resultados de la inserción de grupos

21 En una investigación desarrollada en el 2013 por Ángela Peña y Rosa Voghon sobre trabajadores por cuenta propia y trabajadores informales/ilegales de La Habana, en los municipios San Miguel del Padrón y Plaza, se profundiza en las motivaciones que tienen las personas que se encuentran en situaciones de ilegalidad/ informalidad para mantenerse en esta situación. Cfr. Á.I. Peña Fariás y R.M. Voghon Hernández: "La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social: horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano". Otro trabajo desarrollado en el 2010 apunta las motivaciones de personas que actuaban como revendedoras ambulantes. Ellas se habían desvinculado del empleo formal estatal porque el salario era insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas, no disponían de tiempo para compaginar su trabajo con la realización de otras actividades, y porque no le gustaba lo que hacían. Los entrevistados que se habían ocupado en el sector privado, destacaron la necesidad de pasar más tiempo con la familia y atender las tareas del hogar. Cfr. Y. Miranda: "Revendedoras ambulantes de la calle Galeano. Un estudio de caso",

priorizados: desmovilizados del Servicio Militar General, egresados de los centros penitenciarios y sancionados sin internamiento y desvinculados laboralmente.²²

Hasta el momento, la gestión de empleo se realiza desde la Dirección Municipal y Provincial de Trabajo (DTSS), con excepción de las provincias Artemisa y Mayabeque en las que el Departamento de Trámites de



Fuente: Elaborado por la autora a partir de ONEI, varios años.

Fig. 2 Mujeres en edad laboral, 2001-2012, en miles.

empleo se subordina al Consejo de la Administración municipal o provincial, según sea el caso, aunque se rige metodológicamente por la Dirección de Trabajo, por ser estas, provincias en experimento descentralizador de la gestión de gobierno. Esta subordinación responde al hecho de que la gestión del empleo debe estar en función también de los intereses y necesidades del territorio.

22 El grupo de discapacitados, aunque se mantiene como un grupo priorizado, en las estadísticas disponibles no aparece diferenciado. Los datos ofrecidos en esta parte son el resultado de elaboraciones de las autoras a partir de información ofrecida por el Departamento de Estadísticas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, La Habana, mayo 2014.

Inserción laboral y demanda de fuerza de trabajo

Las personas económicamente activas son aquellas en edad laboral, ocupadas y desocupadas. Para ellas la inserción en el empleo, a nivel de política, se gestiona a través del Departamento de Trámites (subordinado al CAP/CAM o a la Dirección de Trabajo y Seguridad Social) que es el encargado de gestionar las plazas vacantes en entidades estatales, a través de la bolsa de plazas disponibles y que por lo general se actualiza semanalmente.

Se debe señalar que la gestión de empleo que hacen las Direcciones de Empleo de los territorios solo responde a la demanda de empleo estatal, y no incluye sectores “emergentes” como las tiendas de recaudación de divisas o planes de desarrollo centralizados, puerto Mariel, por ejemplo. Tampoco incluye las demandas específicas del sector no estatal, con excepción de las cooperativas agropecuarias, quienes con frecuencia acuden a solicitar personas con ocupaciones especializadas como un económico, un auditor, etc.

Un análisis por provincia del comportamiento de las ofertas de empleo para los grupos priorizados muestra que desde el 2008 hasta el 2013, la gestión del empleo por parte de las Direcciones de Trabajo ha aumentado su eficiencia ya que solo ha quedado pendiente de ubicación, en el 2013, el 5,7 % de los solicitantes mientras que en el 2008 los pendientes de ubicación representaban el 44 % de los que acudían a estas oficinas.

En este sentido, y desde el 2011 las Oficinas de Empleo pueden sugerir a las personas que allí acuden, la solicitud de licencias para desarrollar actividades dentro del sector no estatal en función de las demandas del territorio, en los casos en que la oferta de plazas existentes en el sector estatal no resulte interesante al solicitante y/o su calificación le permita desarrollar alguna de ellas. Entre las opciones ofrecidas se encuentra el trabajo por cuenta propia, la entrega de tierras en usufructo, nuevas formas de gestión y otras formas de gestión no estatal.

No existe hasta el momento ninguna acción específica desde las instituciones que rigen el empleo para elevar las capacidades de las personas, de forma tal que les permita estar mejor preparadas para desempeñar alguna de estas actividades. Tampoco tienen la oportunidad de orientarlos sobre ofertas específicas de empleo desde el sector no estatal ya que se desconoce la demanda de fuerza de trabajo asalariado de este sector. Esto resulta de especial relevancia si se considera que la licencia de trabajador contratado es la que más solicitudes tiene en los últimos cinco años.

Un cambio en este sentido podría favorecer el aumento de la productividad pues si bien hasta el momento, los trabajadores por cuenta propia que emplean asalariados, los seleccionan entre sus redes sociales, donde prima la confiabilidad, esta situación podría cambiar en la medida en que determinadas actividades se hagan más competitivas y entre los criterios de selección primen además de la confiabilidad, las competencias laborales.²³

A nivel de territorio se observa que las provincias Pinar del Río, Matanzas, Cienfuegos, Sancti Spíritus, Camagüey y Granma, entre 2011-2013, son las que han logrado en menor medida resultados positivos en la ubicación de la población que solicita empleo, como se observa en la siguiente figura.

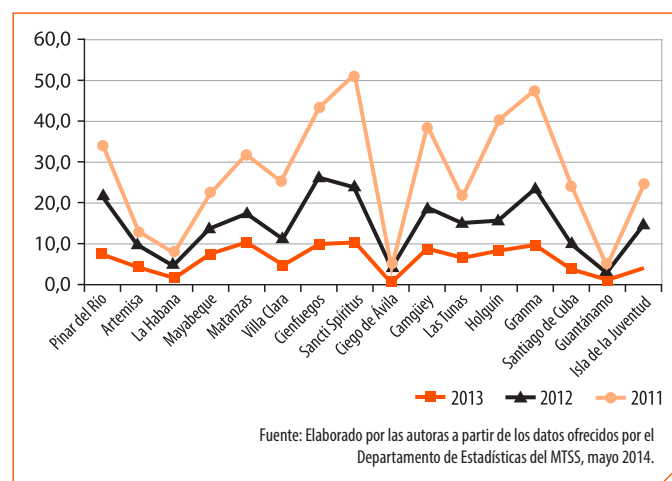


Fig. 3 Personas que no obtienen empleos de las que acudieron a la Dirección de Trabajo (en %).

Se necesita profundizar en las causas de estos comportamientos diferenciados por territorio ya que pueden ser de disímil origen. Íñiguez²⁴ señala el desafío que apunta la heterogeneidad de los municipios cubanos –identificados con lo “local”– en términos de tamaño geográfico, densidad de población, cantidad y tipos de asentamientos rurales y urbanos, como condicionante para la implementación de proyectos de desarrollo local que beneficien a toda la población, entre los que se puede citar la política de empleo.

Las capacidades y oportunidades de cada territorio son diferentes y responden, entre otros elementos, al

23 Trabajos en curso desarrollados por la Facultad de Psicología en La Habana Vieja confirman esta hipótesis especialmente para los emprendimientos exitosos. Cfr. D. Pañellas y J. E. Torralbas: “Caracterización sociopsicológica de cuentapropistas en la Habana Vieja. Informe de investigación”

24 L. Íñiguez: “El territorio y lo local en la política económica y social”.

grado de disponibilidad de empleo del sector estatal, la capacidad productiva de este sector, la existencia de entidades de interés nacional o con sistemas de inserción de empleo diferenciados (tiendas de recaudación de divisas, turismo), la capacidad de gestión y organización de las oficinas encargadas de la demanda y oferta de fuerza de trabajo, entre otras.

Un análisis por sexo de este proceso permite afirmar que como tendencia, desde el 2010, las mujeres resultan más representadas que los varones dentro del grupo que no recibe ubicación, para todos los territorios con excepción del municipio especial Isla de la Juventud, Artemisa, La Habana y Mayabeque en los años 2013 y 2012 y Las Tunas en los años 2012-2011, así como Santiago de Cuba en el 2013. Este aspecto de que no se logran ubicar laboralmente desde las Direcciones de empleo, puede estar relacionado con que las ofertas que se ponen a disposición de los solicitantes corresponden en lo fundamental con ocupaciones típicamente masculinas dentro del empleo estatal y las que se ofrecen dentro del sector no estatal pueden ser poco atractivas para ellas, tanto por su bajo valor agregado como porque no disponen de los recursos necesarios para comenzarlas.

En varios territorios, el sector no estatal de la economía no es despreciable ya que los datos muestran un progreso significativo en la incorporación de las personas a este sector. Desde el 2011 al 2013 dicho ascenso se constata en un total de 459 765 nuevas licencias para ejercer el cuentapropismo, aunque siguen siendo los hombres los que más solicitan estas autorizaciones. Las provincias donde han ocurrido los mayores incrementos totales y de mujeres solicitantes en este periodo son La Habana, Villa Clara, Matanzas, Holguín y Santiago de Cuba.

No se encuentran diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a las actividades más representadas a partir de las licencias vigentes: trabajador contratado, elaborador vendedor de alimentos al detalle en su casa o de forma ambulatoria, carretillero vendedor de producción agrícola de forma ambulatoria, productor o vendedor de artículos varios de uso en el hogar, albañil, mensajero.

En relación el análisis de la fuente de procedencia de las y los cuentapropistas resulta significativo la creciente incorporación de amas de casa a este sector, en el caso de las mujeres; y los desvinculados en el caso de los hombres. Esta cifra resulta reveladora, en tanto demuestra que ellas y ellos encuentran en el cuentapropismo un espacio legal para el trabajo remunerado. Téngase en cuenta que estudios precedentes evidencian que algunas de estas mujeres (trabajadoras domésticas

no remuneradas) realizan actividades informalmente para lograr ingresos.²⁵ Esta misma situación se repite en el caso de los hombres.

Si bien la apertura que se dio en dicho sector buscaba, ente otros motivos, favorecer a quienes quedaban disponibles como consecuencia del proceso de reestructuración laboral llevado a cabo en el país, las estadísticas constatan que uno de los grupos que menos se incorpora a este sector son las y los “menos idóneos”, pues representan solo el 0,3 % del total de cuentapropistas controlados en Cuba en el 2013, cifra solo superada en las provincias de Guantánamo (1,7 %), Santiago (1,1 %), Granma (0,9 %), Isla de la Juventud (0,6 %), Las Tunas (0,6 %) y Mayabeque (0,5 %).

Los datos muestran que la mayor cantidad de personas que ingresan, antes estaban desvinculadas, lo que permite inferir que dicha apertura benefició fundamentalmente a quienes tenían la posibilidad y el deseo de abrir un negocio propio o de incorporarse al que otros abriesen, pero no contaban con las autorizaciones para hacerlo o que ante esta situación, realizaban estas actividades en el marco de la informalidad y/o la ilegalidad.

De forma general se puede decir que la gestión del empleo desde el Estado queda rezagada aún frente a una realidad cambiante en la que el sector no estatal está llamado a ocupar al 60 % de los trabajadores cubanos. Tampoco favorece la equidad en el acceso al empleo ya que a las ocupaciones que suelen ser más atractivas en términos económicos, como tendencia, se accede en dependencia de la información y la influencia que tiene la red social de la que dispone y pueden movilizar un individuo.²⁶

Se hace necesario articular y sistematizar estos análisis porque en la práctica no se están considerando suficientemente los aportes del sector no estatal a la ocupación, como otra fuente de empleo legítima. También, al hacerlo de forma discrecional, se podrían estar privilegiando ocupaciones no estatales más valoradas económicamente por sus aportes al mundo de la producción, mientras, aquellas actividades relacionadas con el cuidado y que tributan directamente a la reproducción

25 Entre las actividades informales que desarrollan las mujeres como vías para obtener ingresos complementarios se encuentran: elaboración y venta de dulces caseros, arreglos de manos y pies, planchar y lavar para la calle, entre otras, todas actividades en que las mujeres se han socializado. Cfr. S. Romero: Ob. cit.

26 Este comportamiento confirma los hallazgos de la tesis de doctorado de Sara Romanó donde en la muestra seleccionada de guías, animadores turísticos y cuentapropistas, independientemente de la posición de partida, los individuos lograron sus posiciones movilizandolos contactos fuertes. Cfr. S. Romanó: Ob. cit.

social, podrían estar permanentemente invisibilizadas, con consecuencias para el empleo –también el de las mujeres– y la oferta de servicios al hogar que esta decisión trae para el territorio.

Inserción laboral para grupos priorizados

La gestión del empleo para grupos priorizados constituye una de las políticas activas de empleo. Esta trata de garantizar un empleo estatal o indica la posibilidad de desarrollar algún emprendimiento en el sector no estatal, para grupos con determinadas desventajas sociales. A continuación se analiza el proceso de inserción de estos grupos según provincias así como el tratamiento de los trabajadores disponibles:

a) Los jóvenes licenciados del cumplimiento del Servicio Militar

La Dirección Municipal de Trabajo hace un recorrido por las Unidades Militares seis meses antes de que se desmovilicen los jóvenes y les ofrecen dos opciones de empleo, una de ellas es el sector no estatal; de esta forma, al licenciarse ya tendrían una ubicación laboral. Este proceso se intencionó así ya que constituye el grupo con menor efectividad en la ubicación, se logró un empleo para el 90,2 % de los jóvenes en el 2012 y 88,7 % en el 2013; incluso existen provincias –por ejemplo en Mayabeque en el 2013– en las que no se pudo ubicar a ninguna joven. Se debe señalar que este grupo es mayoritariamente masculino, por la obligatoriedad del Servicio Militar para los varones. El análisis de las carreras laborales que siguen estos jóvenes a nivel provincial evidencia una tendencia a incorporarse más a empleos estatales que a las ofertas del sector no estatal. En los años 2012 y 2013 a este sector se sumaron más del 55 % de los jóvenes de todas las provincias. En el caso de las jóvenes esta variante constituyó en el 2012 la opción elegida por el 100 % de ellas en la Isla de la Juventud, el 96 % en Santiago de Cuba y el 94 % en La Habana. La provincia Artemisa fue la de menor recepción de jóvenes en el sector estatal para un 55 %.

A los trabajadores por cuenta propia se sumó alrededor del 10 % de los jóvenes en los años 2012 y 2013, aunque esta cifra es menor en el caso de las mujeres quienes no superan el 8 % en este sector, en igual periodo. Se destacan en esta actividad las provincias Artemisa (41,6 % en el 2012) y Guantánamo (38,9 % en el 2012 y 33,3 % en el 2013). Pareciera que la provincia de Artemisa es la que presenta condiciones más favorables

para la inserción de los jóvenes a esta actividad, ya que también las jóvenes de este territorio fueron las que más se acogieron a esta opción en el 2012 (44 % del total), junto con las de la Isla de la Juventud (33,3 %) en el 2013.

Resulta pertinente señalar que la opción de empleo en tierras en usufructo es la menos elegida entre las ofertas no estatales, a pesar de que existe una Resolución Ministerial emitida por el Ministerio de la Agricultura –Resolución 449/2013–, mediante la cual se prevé hacer más expedito el proceso de trámites para el otorgamiento de tierra a los jóvenes solicitantes, quienes serán atendidos directamente por el delegado/a o directores municipales de la agricultura. La dirección de la empresa agropecuaria o entidad estatal en la que se asocian los jóvenes usufructuarios está comprometida a darles asesoría técnico-productiva, seguimiento y capacitación.

Entre los principales atractivos de esta oferta está “el acortamiento y gratuidad de los trámites y documentación; la prioridad por encima del resto de los solicitantes; la posibilidad de escoger la tierra, que de no estar comprometida debe serle entregada, y la posibilidad de solicitar créditos para comenzar”.²⁷

b) Los egresados de establecimientos penitenciarios y sancionados sin internamiento

Quienes conforman este grupo son en su mayoría hombres y como grupo prioritario ocupan un lugar especial en las agendas de ubicación de las direcciones de Trabajo como muestran las estadísticas de varias provincias en el 2012 y el 2013 donde se logró ubicar al 100 % de las personas con esta situación.

A diferencia del grupo anterior, el empleo entre los cuentapropistas resulta una opción más atractiva ya que es seleccionada por alrededor de un 30 % de estas personas en los años 2012-2013, ligeramente superior en el caso de las mujeres. Para ningún territorio en los dos años analizados resulta una opción atractiva el empleo como usufructuarios de tierra, ya que no supera el 1 % de los ubicados. Se observa que para estos grupos, las mujeres tienen menores oportunidades de ubicación: en los años 2012-2013 las que no pudieron ser ubicadas representan alrededor del 3 % de las mujeres.

27 Cfr. Y. Bombino: “Integración social de la juventud rural: potencialidades y brechas en el contexto de actualización del modelo socio-económico cubano”.

c) Las personas sin vínculo laboral

Esta categoría refleja a las personas que acuden a las Direcciones Municipales de Trabajo en busca de un empleo, ya sea porque lo perdieron o porque lo están buscando por primera vez. En el 2012-2013, de las personas que se presentaron, más del 91 % obtuvo su ubicación. Sigue predominando el empleo estatal entre las opciones elegidas, seguida por el trabajo por cuenta propia, que en provincias como Artemisa, Villa Clara y Santiago de Cuba responde a más del 30 % de las opciones seleccionadas, también por las mujeres, aunque es muy poco significativo en el resto del país, ya que no supera el 2 %. La entrega de tierras en usufructo y las nuevas formas de gestión no estatal no parecen suficientemente atractivas para este grupo ya que las cifras muestran valores de elección por debajo del 2 % en el 2012-2013, que en el caso de las mujeres es aún inferior.

d) Trabajadores disponibles

Otro grupo que ha estado en la mira de la gestión del empleo por parte de las Direcciones de Trabajo y Seguridad Social tanto a nivel provincial como municipal lo representan los trabajadores disponibles, resultado del proceso de reordenamiento laboral para aquellos que no cumplían el principio de idoneidad demostrada.

A cinco años de iniciado el proceso de reestructuración, se puede decir que existe una mayor conciencia social con relación al papel activo que deben jugar

las personas en la búsqueda de un nuevo empleo, en caso de quedar disponibles; sin embargo, en la práctica, la mayoría de las alternativas dependen de la tenencia de un capital económico para iniciar su propio negocio o de redes sociales que faciliten tanto la información como posibles contactos para acceder a las oportunidades existentes. Esta situación afecta fundamentalmente a quienes no son reubicados tras su condición de disponibilidad o no se encuentran satisfechos con las opciones que les ofrecen, a veces incompatibles con sus niveles escolares, de formación o posibilidades de tiempo y desplazamiento para asumir el nuevo puesto, una cuestión que afecta principalmente a las mujeres con dobles y triples jornadas de trabajo.

El impacto de este proceso en el trabajador o la trabajadora y su familia dependerá en gran medida de cómo se manejen las oportunidades de empleo a nivel territorial. Sin embargo, el alcance de la gestión de empleos territoriales queda limitado a la gestión de un grupo de plazas del sector estatal, por lo que se espera que las oportunidades en este sentido también sean reducidas.

No se pudo contar con las cifras provinciales de los trabajadores disponibles, sin embargo se deduce, luego de la revisión de la serie histórica de ocupados/ocupadas por sectores de la actividad económica, que los principales sectores que desarrollan estos procesos de disponibilidad por la reducción del número de ocupados son: servicios comunales, sociales

Tabla 3. Mujeres ocupadas por sectores de actividad económica (en miles) y su proporción respecto al total de ocupados (en porcentajes), años seleccionados

Mujeres ocupadas	Ocupadas	% del total de ocupados	Ocupadas	% del total de ocupados	Ocupadas	% del total de ocupados
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	160	17,36	164,6	16,69	144,8	15,34
Explotación de minas y canteras	6,7	19,88	7,8	19,40	6,9	17,69
Industrias manufactureras	149,4	30,70	157,4	30,99	183,7	30,19
Electricidad, gas y agua	23	22,64	22,6	24,70	20,2	24,31
Construcción	38,9	17,33	36,8	16,79	29,8	14,19
Comercio, restaurantes y hoteles	270,6	42,16	271,3	41,91	278,2	40,71
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	72,5	23,81	76	24,51	58,8	20,54
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas	59	50,77	64,6	51,60	54,6	52,96
Servicios comunales, sociales y personales	1120,2	52,01	1075,3	51,64	1025,6	52,74

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de Series históricas. Empleo y Salario, ONEI 2014.

y personales, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas y electricidad, gas y agua. Resulta interesante señalar que si bien las ocupadas en estos sectores decrecen en términos absolutos, los decrecimientos relativos más fuertes se encuentran en sectores típicamente masculinos como agricultura, caza, silvicultura y pesca, y explotación de minas y canteras (tabla 3).

Una hipótesis a confrontar en el futuro consistirá en verificar la profundidad de la reducción de empleos a partir del estudio de su implementación en grupos empresariales específicos, pues pareciera que lo que está ocurriendo es, en primer lugar, el cierre definitivo de plazas no ocupadas que formaban parte de la plantilla –congelamiento de las plantillas– y en segundo lugar, un reacomodo de las personas disponibles dentro de la empresa u organismo, en el corto o mediano plazo después de ser notificados de su disponibilidad, por lo que realmente el volumen de personas que queda sin vínculo laboral estatal no resulta significativo ya que son absorbidas a nivel de grupo empresarial.

Otra hipótesis a comprobar dentro de este tema se relaciona con la actitud de mujeres y hombres al ser notificados como disponibles y sus consecuencias para la equidad. Si bien es cierto que probablemente exista una mayor notificación de disponibilidad femenina –por la segregación ocupacional vertical y horizontal–, ellas por lo general pueden aceptar con mayor facilidad una de las opciones de empleo que se les ofrece, ya sea dentro del grupo empresarial o la empresa, por la seguridad y garantías históricas que le confiere el empleo estatal y ante la imposibilidad de comenzar un trabajo en el sector no estatal. Sin embargo, es probable que estas plazas sean de menor categoría o salario, con lo que se ven afectados sus ingresos por lo que es posible que busquen fuentes complementarias. También se debe verificar si los hombres, como tendencia, buscan otras opciones fuera de las propuestas.

Reflexiones finales

En Cuba, la segunda década del siglo XXI, en términos de empleo se ha caracterizado por una diversificación de las opciones de trabajo remunerado en el mercado laboral, lo que significa un desafío actual para el marco legal relativo a las relaciones laborales vigentes, puesto que debe responder a la diversidad de transformaciones que en este tema están teniendo lugar. En este sentido, la

presencia creciente del sector no estatal deberá asumirse y generar disposiciones que lo regulen tanto como al empleo estatal, pues según los *Lineamientos de la política económica y social...* del país, este último constituirá un sector importante de empleo y de oferta de servicios dentro del futuro cubano.

Por otro lado, se debe mantener una relación jerárquica y no fragmentada del cuerpo legal que atañe al tema, de forma tal que el Código del Trabajo y el reglamento a él asociado garanticen bases normativas, suficientemente amplias pero también específicas en las que cualquier trabajador o trabajadora pueda encontrar refrendados sus derechos y deberes, independientemente del sector de la actividad económica o el régimen de propiedad y gestión en el que esté insertado.

El abandono del principio de pleno empleo y el proceso de disponibilidad laboral a él asociado muestran también la dilución de responsabilidades que hasta el momento el Estado había asumido y que ahora pasan a ser, en última instancia, responsabilidad individual. La disminución de las garantías salariales para los disponibles respecto al periodo anterior así como la escasez de oferta efectiva de empleo caracterizan el nuevo escenario, donde la gestión del empleo se encuentra como nunca antes a nivel individual en función de la tenencia de activos fijos o de las redes sociales que las personas puedan activar para facilitar su inserción en aquellos espacios estatales y no estatales, económicamente más atractivos.

En este contexto están ocurriendo modificaciones en materia de política salarial que buscan acercar los aportes individuales y sociales a las retribuciones. Sin embargo, se debe velar por mantener condiciones de trabajo decente para todos los que participan en el mercado del trabajo como un principio de la política de empleo actual, que garantice al mismo tiempo ingresos relacionados con el aporte social y económico resultante de cada ocupación, acerque la relación ingreso-productividad, y continúe siendo un instrumento que configure los espacios de equidad deseados para una sociedad socialista.

En términos de inserción en el empleo, las instituciones facultadas solo pueden gestionar plazas en el sector estatal –excepto grupos empresariales con normas específicas– y para grupos priorizados, con lo que se desaprovechan las potencialidades del sector no estatal como fuente de empleo. A pesar de estas limitaciones, la política activa para la inserción en el empleo para grupos priorizados, mantiene indicadores de efectividad elevados como tendencia, aunque las mujeres de estos grupos se mantienen con menores probabilidades de insertarse laboralmente.

El análisis territorial permite corroborar la tesis de que la implementación de la política de empleo y su impacto en la creación de espacios de equidad dependerá en gran medida de las condiciones territoriales –naturales, capital financiero y social, capacidad de generar ingresos y necesidades de gastos–, así como de las (des) articulaciones sectoriales y territoriales que favorezcan o no espacios más amplios para el acceso al empleo.

Para preservar el carácter equitativo de nuestra sociedad no basta con refrendar la igualdad de las personas en el marco jurídico sino también resulta necesario promover políticas que minimicen o eliminen barreras

económicas y sociales que dificultan la realización de cada persona.²⁸ En este sentido, implementar políticas redistributivas a nivel territorial y focalizadas para grupos vulnerables puede contribuir a este propósito.

La ampliación de lo que se considera “grupos priorizados” para la gestión del empleo –que hoy en su mayoría está integrado por hombres– podrá favorecer la inserción de mujeres, así como de los no blancos, no universitarios, jefes de hogares monoparentales, entre otras personas, quienes estarán en mayores desventajas para acceder a los empleos mejor remunerados a partir de la nueva configuración de las ofertas de empleo. ■

28 R. Atria: *Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales*, pp. 5-9.

Bibliografía

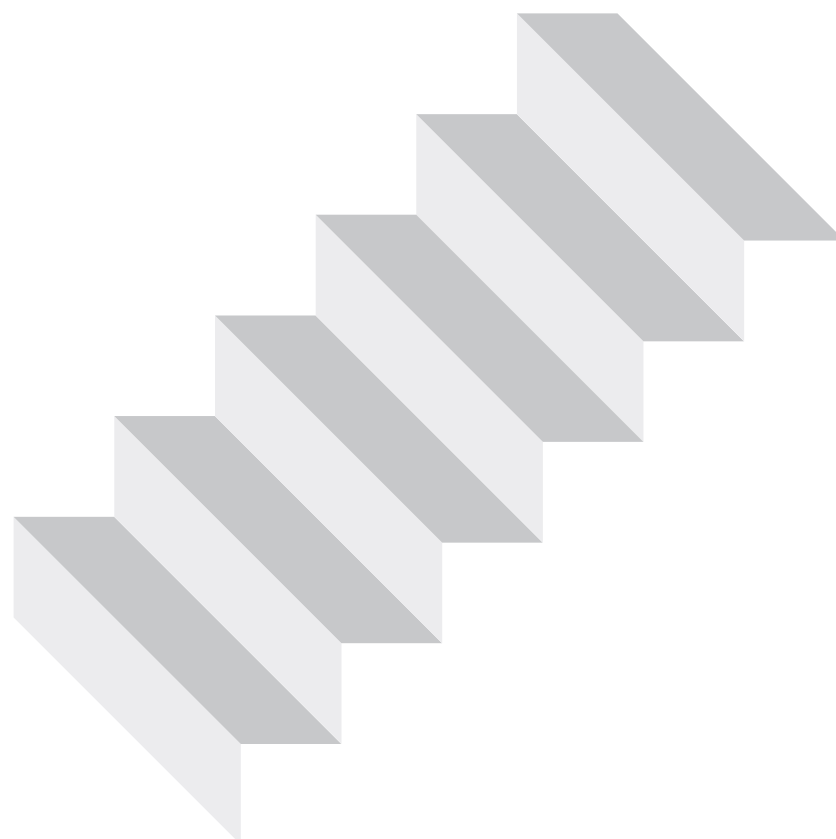
- ATRIA, R.: *Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, 2004.
- BOMBINO, Y.: "Integración social de la juventud rural: potencialidades y brechas en el contexto de actualización del modelo socio-económico cubano", documento de trabajo, CIPS, 2014.
- BUENO, C., J. MURCIANO y L. PORRINI: "La evaluabilidad de las políticas de empleo: limitaciones y oportunidades sobre la disponibilidad de información", Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, Compendio de bibliografía digital, donado por los autores al CEEC, 2012.
- CHÁVEZ, M. (comp.): "Trabajo femenino. Las nuevas desigualdades", Universidad Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Económicas, en «<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/iiec-unam/20110804043921/TrabFem.pdf>», 2010.
- COMAS, D.: *Trabajo, género y cultura. La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*, Colección ICA, 3, Editorial ICARIA, Barcelona, 1995.
- COMISIÓN EUROPEA: "Active Labour Market Policies", en «http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/sb1_active_labour_market_policies.doc», 2008.
- ECHEVARRÍA, D.: "Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades", en Omar Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez (comps): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013.
- EMAKUNDE (INSTITUTO VASCO DE LA MUJER): *Integración de las políticas de empleo en las políticas activas de empleo de la comunidad autónoma vasca*, Fondo Social Europeo, 2001.
- ESPIÑA PRIETO, M. "Transición y dinámica de los procesos socio-estructurales", CIPS, documento digital, 2003.
- _____: *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2008.
- ESPIÑEIRA, A. et al.: "Monitoreo sobre la aplicación de las Normativas de la política de empleo a los egresados de la enseñanza técnico profesional", en *Revista Hombre Trabajo*, no. 2, 2006.
- GARCÍA, A., B. ANAYA y C. PIÑEIRO: "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales", en CD Seminario sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial, La Habana, 2011.
- GONZÁLEZ, E.: "La población cubana: desafíos sociodemográficos", en *Novedades en Población*, no. 4, CEDEM, junio de 2013, p. 16- 20.
- ILO: "Global Employment Trends for Women", en «www.ilo.org/publns» [04/02/2013].
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (INASS): "Preparación metodológica a coordinadores de la superación del INASS" Presentación, Fondos bibliográficos del Instituto Nacional de Investigaciones del Trabajo, 2005.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DE TRABAJO (IEIT): "El empleo en Cuba. Síntesis", presentación digital, junio de 2004.
- _____: "El sistema de empleo en Cuba", documento digital, Fondo bibliográfico, Instituto de Estudios del Trabajo, 2004.
- ÍÑIGUEZ, L.: "El territorio y lo local en la política económica y social", en P. Vidal y O. E. Pérez Villanueva (comps.): *Miradas a la economía cubana: el proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012, pp. 141-155.
- _____: "Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba", en O. E. Pérez Villanueva y R. Torres (comps.): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013, pp. 103-116.
- LLÓPIZ, A.: "Cuba, estructura social. Desigualdades y política salarial", tesis de licenciatura en Sociología, Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, Universidad de La Habana, 2008.
- MARTIN, J. L. et al.: *Reajuste y Trabajo*, Fondos del CIPS, La Habana, 2000.
- MARTIN, J. L. "Integración social y trabajo en Cuba: retos y oportunidades de un modelo en proceso de cambio", en *Novedades en Población*, CEDEM, No. 4, junio de 2013.
- MINISTERIO DE JUSTICIA: *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, no. 12, 8 de octubre del 2010.
- _____: *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, no. 21. Extraordinaria, 28 de abril del 2014.

- MIRANDA, Y.: "Revendedoras ambulantes de la calle Galeano. Un estudio de caso", tesis de licenciatura en Sociología, Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, Universidad de La Habana, 2010.
- MORA SALAS, M.: *Ajuste y empleo: La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización*, Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México, 2010.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Gaceta Laboral*, no. 9, 2004.
- _____: Resolución 9/2008. Reglamento General sobre las Formas y Sistemas de Pago, 2008.
- NICOLAU, J. L. y J.C. CAMPOS: "Repercusión del reajuste en la realidad laboral", en *La sociedad cubana: Retos y Transformaciones*, CIPS, 2003.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIONES (ONEI): *Anuario Estadístico de Cuba, 2005-2010*.
- PAÑELLAS, D. y J.E. TORRALBAS: "Caracterización sociopsicológica de cuentapropistas en la Habana Vieja. Informe de investigación", Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, 2014.
- PAZOS, M.: "Impacto de género de las políticas públicas", ponencia presentada en el Congreso Internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, Bilbao, 2008.
- PEÑA FARÍAS, Á.I., R.M. VOGHON HERNÁNDEZ: "La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social: horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano", en Concurso CLACSO-Asdi 2013 "Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe: Ciudadanía, democracia y justicia social", en «www.clacso.org/bibliotecas/clacsoasdi» [08/03/2013].
- ROMANÓ, S.: "Commercial Circuits and Economic Inequality in Cuba", tesis de doctorado en Sociología, Universidad de Torino, 2012.
- ROMERO, M.: "Trabajadoras domésticas no remuneradas a tiempo completo: un estudio de su rol desde la perspectiva de género", tesis de maestría en Estudios de Género, Cátedra de la Mujer, Universidad de La Habana, 2009.
- _____: "Mujeres y trabajo doméstico no remunerado. Una reflexión latente en la Sociología del Trabajo Contemporánea", tesis de maestría en Sociología, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana, 2010.
-

CAPÍTULO 7



Los nuevos senderos del desarrollo local entre el mar y la montaña





Los nuevos senderos del desarrollo local entre el mar y la montaña

ALFREDO DURÁN DURÁN

Introducción

El municipio San Antonio del Sur se localiza en la provincia Guantánamo, ocupa la parte central y la franja costera sur de esta. Posee una extensión territorial de 585 km², representa el 9,5 % de la superficie total de la provincia con una población de 25 804 habitantes y una densidad poblacional de 44 hab/km². Las montañas profundamente diseccionadas predominan en el territorio; las llanuras son más escasas y de origen fluvial, se destacan la del Valle de Caujerí y las de los ríos Macambo, Yateras y Sabanalamar. Su actividad económica fundamental es la agropecuaria, principalmente la producción de hortalizas, granos, café, cacao y forestales.

Las relaciones del municipio con la provincia se centran en el aporte de cultivos varios y las hortalizas producidas en el Valle de Caujerí, y las playas y ríos para la recreación de la población del resto de los municipios. Su ubicación geográfica le facilita, a través de la carretera Guantánamo–Baracoa, la dinamización de las relaciones económicas con otros municipios de la provincia.

El municipio San Antonio del Sur fue seleccionado para implementar la Iniciativa de Desarrollo Local, al tomarse como criterios la existencia del Programa de desarrollo del Valle de Caujerí, iniciado en el 2011, con un seguimiento permanente por parte de la dirección del país y en especial de los Ministerios de Economía y Planificación, y de la Agricultura, a lo cual se integran las comprobadas potencialidades para el incremento de la producción de alimentos, argumentadas por estudios de varias instituciones provinciales.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los avances y obstáculos enfrentados en la ejecución del Programa de Desarrollo Integral (PDI) en el territorio. En él se hace un diagnóstico de la situación de partida para realizar el Programa y se muestra el modelo elaborado para implementar el PDI, realizado desde la propia base del municipio.

Organización del Programa de Desarrollo Integral (PDI)

La organización de las tareas para la elaboración del Programa de Desarrollo Integral, se inician en el mes de junio del 2012. Para ello se creó un grupo municipal coordinador, integrado por actores del Poder Popular y de las Direcciones Provinciales y Municipales de Planificación Física, de las Direcciones Municipales de Economía, Finanzas, Trabajo, de la Oficina Territorial de Estadística e Información, del Centro Universitario Municipal (CUM), del CITMA, entidades de la Agricultura, entre otras. En la elaboración del Programa jugó un papel importante la Dirección Provincial de Planificación Física en su asesoramiento y acompañamiento directo, y el Consejo de la Administración Provincial como un facilitador esencial de las relaciones con los organismos provinciales y estructuras nacionales.

Para lograr una mayor participación popular, se organizaron 56 grupos comunitarios en circunscripciones electorales, para desarrollar talleres donde la población identificó las principales problemáticas que afectan a las comunidades, las posibles soluciones y la determinación de potencialidades para el desarrollo prospectivo. Estos encuentros sirvieron de base para la elaboración del diagnóstico y las ideas generadas en ellos apoyaron las propuestas plasmadas en el documento final elaborado.

Breve diagnóstico del potencial productivo de San Antonio del Sur

Se determinaron que entre las potencialidades del municipio se destacan la existencia de suelos aptos para la producción agropecuaria, una infraestructura hidráulica con posibilidades de explotación, presas, micropresas, trasvase, sistemas de riego, abundantes reservas de agua subterráneas, corrientes superficiales y embalses con posibilidades para la generación de energía eléctrica.

Existe fuerza de trabajo con niveles de calificación aceptables, una cultura prolongada en la producción agrícola, recursos naturales con posibilidades de explotación, maderas, fibras, minerales no metálicos, marga,

arcillas, yeso, caliza, arena y otros. Condiciones singulares de paisaje y la riqueza de flora y fauna, 40 km de costas, playas y una bahía de bolsa, amplias posibilidades de utilización de la energía solar para deshidratación de alimentos, secado de madera, producción de sal y energía eléctrica.

Los resultados del diagnóstico permitieron la formulación de la visión:

Municipio productivo en armonía con el entorno, con población y organizaciones trabajando articuladamente y con alto sentido de pertenencia, un patrimonio cultural y natural conservado, industria local diversificada, viviendas decorosas, calidad en los servicios y alto protagonismo de la base productiva agropecuaria.

También se identificaron algunas restricciones como la baja productividad agropecuaria, alto impacto de la erosión y salinidad de suelos, mal estado de los sistemas de riego, fondo forestal con bajos niveles de explotación de las áreas productoras, insuficiente desarrollo industrial para el procesamiento de alimentos, maderas, fibras, minerales y desarticulación del existente. Insuficiente aprovechamiento de los recursos naturales y sociales en función del turismo, el descanso y la recreación.

Se observa un deterioro en los viales, déficit de servicio de agua potable, insuficiente cobertura de servicios telefónicos, y de señales de televisión y telefonía celular en zonas de montaña; además de varias comunidades con bajo voltaje o sin servicio eléctrico.

Se han observado en épocas recientes intensos periodos de sequía, existen asentamientos con riesgo de desastres por inundaciones y penetraciones del mar, bajos niveles de satisfacción de los servicios básicos, mal estado de las instalaciones educacionales, de salud y para la recreación y un fondo habitacional donde el 51,1 % de las viviendas se clasifica en regular y mal estado. Estas limitaciones sumadas a los bajos ingresos provocan emigración hacia zonas con mejores condiciones, principalmente hacia otras provincias. De forma general los bajos salarios y la baja productividad fueron señalados como importantes restricciones a superar en la ejecución del PDI.

Se identificó el Consejo Popular Maya-Chote como el más crítico por la significativa incidencia de los problemas evaluados, seguido por la Circunscripción excluida del Consejo como Viento Frío (ambas áreas montañosas).

Una propuesta de modelo de desarrollo endógeno

Para el análisis de la integralidad se tuvo en cuenta la peculiaridad del modelo a aplicar en el municipio, en el cual la actividad agropecuaria se convertirá en el elemento dinamizador de la economía municipal, alrededor de la cual se generarán cadenas productivas y de valor; visto este sector en su doble dimensión: productor de materias primas y alimentos, y mercado para otras producciones, así como, creador de puestos de trabajo.

Los elementos tenidos en cuenta para elaborar esta propuesta fueron los siguientes:

1. Necesidad de lograr una mayor integración de los actores económicos para la implementación de las acciones del programa de desarrollo.
2. Aprovechamiento de las oportunidades brindadas por la coexistencia de tres elementos esenciales para la producción agropecuaria:
 - a) disponibilidad de suelos aptos para el desarrollo agrícola y con posibilidades de explotación según su vocación (polos productivos), valle de Caujerí, valle de San Antonio del Sur, Puriales y Yateritas;
 - b) existencia de población apta para el trabajo y con oficio en la actividad;
 - c) existencia de agua con posibilidades de uso agrícola y de una infraestructura que garantiza el riego por gravedad, con la consecuente disminución de la huella ecológica de las producciones agrícolas.
3. Experiencia en la aplicación del plan director del valle de Caujerí.
4. Conocimientos acumulados en el trabajo con proyectos de los decisores que facilitan la gestión del desarrollo e impacto de proyectos de cooperación.
5. Posibilidades de inversión en la actividad agropecuaria y su capacidad de encadenar otras actividades importantes para el desarrollo económico y social.
6. La ubicación geográfica del municipio, cercana al núcleo poblacional mayor de la provincia y en el litoral costero que garantiza mercado para las producciones agrícolas y conexión entre estas y el desarrollo del turismo.
7. Posibilidad del uso de energías renovables vinculadas a la actividad agropecuaria.

Las producciones de alimentos destinados a la industria son de especial interés para la generación de valor, principalmente tomate, mango, guayaba, frutabomba y

plátano. Algunas de las cuales llegarán hasta productos listos para el consumo, como helados, refrescos y conservas.

Otro rubro importante es la producción de alimento animal, logrando el procesamiento industrial de las producciones de maíz, soya, sorgo y de los desechos de la fábrica de conservas, fundamentalmente deshidratados con la utilización de energías renovables, estos alimentos serán el sustento de la producción vacuna, porcina y avícola. Estas producciones de carne pueden ser industrializadas, principalmente las de ganado menor, para la adición de mayor valor.

Las producciones de consumo directo (frutas, granos, hortalizas, viandas, carnes) deben crecer, tanto las destinadas a sustituir importaciones que forman parte del balance nacional, como las dirigidas al mercado de oferta y demanda; que garantizan el autoabastecimiento territorial. Estas actividades, que hoy se desarrollan de manera aislada, se integrarían para lograr sinergias y mejoras significativas, tanto en los costos como en la competitividad de las producciones.

Los productos agrícolas no alimenticios para la industria de mayor significación son la madera, el cuero y las fibras vegetales. Todos pueden convertirse en productos que se consuman, en su mayoría, en el propio municipio. La transformación de la madera, las fibras y el cuero posee un potencial para dinamizar el sector no estatal, principalmente carpinteros y artesanos. Se prevé la creación de una cooperativa de carpinteros y otra de artesanos, lo cual permitirá aprovechar las habilidades de 38 carpinteros individuales y 40 artesanos, las capacidades instaladas en talleres particulares, la cercanía de la materia prima y del mercado potencial de productos finales, los que deben ser elementos importantes en la eficiencia de estas cooperativas. Una parte importante de la madera, las fibras vegetales y los cueros se procesarán en establecimientos de las industrias locales varias y serán insumos para la producción agropecuaria en forma de cajas, parles, cestas, monturas, batos y otros, permitiendo su comercialización a precios inferiores a los actuales del mercado.

Entidades del CITMA y del sector no estatal se pueden convertir en proveedores de bioplaguicidas y abonos orgánicos, con lo cual pueden diversificarse. Las producciones principales estarán vinculadas al árbol de Nim con sus múltiples aplicaciones y la posibilidad de su cultivo por usufructuarios y otras formas productivas.

Las inversiones propuestas en la agroindustria incrementarán la demanda de fuerza de trabajo, tanto en el sector estatal, como el cooperativo y campesino. Para la preparación

de la fuerza de trabajo es de vital importancia el fortalecimiento del politécnico agropecuario y las carreras afines en el Centro Universitario Municipal (CUM). Se hace necesaria, también, una mayor especialización de la educación de posgrado en las carreras agropecuarias y de administración.

El desarrollo agropecuario requiere de un mayor y más eficiente uso de las energías renovables, principalmente la solar, con aplicaciones en los patios de secado de café, cacao, madera, plátano y residuos de cosecha, lo que tributa a la producción de alimento humano y animal.

Las infraestructuras demandan mejoras significativas, principalmente en la conectividad, indispensables para la estabilidad y crecimiento de la población en las montañas. Son de vital importancia las inversiones y el mantenimiento de carreteras y caminos de montaña, las inversiones para lograr cobertura en beneficio de la comunicación por celulares y la electrificación de comunidades agrícolas.

El desarrollo agropecuario previsto debe contribuir a la estabilidad de los asentamientos humanos y su progresivo crecimiento. Los asentamientos en las montañas serán fortalecidos por las inversiones vinculadas a la producción de café, cacao y forestal. El incremento de los ingresos de los productores favorece su capacidad de autoinversión.

Las producciones agrícolas deben ser el soporte de abastecimiento al crecimiento planificado del sector turístico y el comercio, principalmente en la zona costera. Las áreas productivas del valle de Caujerí y las zonas montañosas se incluirán en las ofertas de los itinerarios turísticos.

Las políticas de crédito y fiscal se verán impactadas por el incremento de las producciones y los ingresos, lo cual influirá en la capacidad de inversión social del gobierno municipal. Un mayor nivel de articulación permitirá a las estructuras productivas disminuciones de costos, lo cual incrementará la competitividad de sus producciones, además estarán en mejores condiciones para la negociación con sus mercados potenciales.

El sector agropecuario necesitará de mayores niveles de transportación de cargas, lo cual potenciará al sector estatal y no estatal dedicado a esta actividad, sustentado en una mejora significativa del entramado vial. El sector agropecuario se convertirá en un importante consumidor de agua, por lo que se deben mejorar las condiciones actuales de presas, trasvases y sistemas de riego. Este modo de gestionar el desarrollo tendrá un impacto significativo en el progreso de capacidades emprendedoras en los decisores locales, a los que se le

otorga mayor autonomía en las decisiones y por tanto, mayor responsabilidad.

A este modelo agrícola se unirán otras ramas importantes en el desarrollo del municipio como la producción de materiales de la construcción, utilizando las grandes potencialidades que existen, con reservas importantes de minerales no metálicos en suelos sin posibilidades para su explotación agrícola y que su producción a menor costo debe incidir en la reducción de los precios a los que se ofertan en la red de comercio.

El modelo no se puede analizar en los marcos del municipio San Antonio del Sur, existen vínculos importantes con la región, los municipios Imías y Manuel Tames aportarán materias primas para la industria de conservas, el municipio Guantánamo será el mayor mercado de los alimentos producidos y el principal emisor de turistas.

Propuestas de cadenas productivas vinculadas a la actividad agropecuaria

La cadena principal la constituirán los proveedores de materias primas vinculados a la actividad agrícola, empresa agropecuaria, 7 UBPC, 19 CCS, 5 CPA, establecimiento porcino, establecimiento ovino-caprino, unidad apícola, 2 unidades silvícolas, granja de cultivos varios, granja pecuaria y granja agropecuaria FAR. Lo cual involucra a 5 156 personas en la cadena principal. Estas producciones se encadenan con fabricantes de productores intermedios, industria de conservas del Valle de Caujerí, aserrío, tenería, granja avícola, los cuales emplearán a 553 personas.

Los fabricantes de productos terminados serán una fábrica de pienso, un matadero de ganado menor, una fábrica de alimentos deshidratados, una de helados y paletas, otra de hielo, una mini-industria de conserva, una fábrica de vinos, 12 centros de elaboración de alimentos, una fábrica de bioplaguicidas, dos centros de producción de entomófagos y entomopatógenos, una carpintería de industrias locales y otra de la Empresa Agropecuaria, cooperativas de carpinteros y artesanos, trabajadores por cuenta propia y el taller de artesanía de las industrias locales; todo lo cual dará empleo a unas 1 139 personas.

Los distribuidores y minoristas lo constituyen la Empresa de Comercio, la Empresa Agropecuaria, las cooperativas de carpinteros y artesanos, los trabajadores por cuenta propia y las cooperativas agrícolas. A estos se vinculan una red de 136 establecimientos comerciales y

trabajadores no estatales. Se espera que genere empleo para unas 783 personas.

Entre las cadenas principales y secundarias, sumando distribuidores y minoristas se vincularán de manera directa a la producción agropecuaria, su procesamiento y comercialización unas 7 631 personas.

Dentro de los prestadores de servicios se fortalecerá la Empresa Agropecuaria, principalmente para las labores de extensionismo agrícola, preparación de suelo, capacitación, procesamiento industrial de café y cacao, y transportación.

El establecimiento de transporte incrementará su capacidad de carga con seis nuevos equipos para completar un total de 17, con lo cual se garantizará el traslado de las demandas de cargas, a estas se suman el transporte propio de las formas productivas.

El Centro Universitario Municipal desarrollará un papel importante en la formación profesional en las carreras de agronomía, forestal y contabilidad, además en la formación de posgrado, lo cual demandará una mayor especialización y competencias.

El Centro de Aplicaciones Tecnológicas para el Desarrollo Sostenible (CATEDES) incrementará su labor científica vinculada a la actividad agropecuaria, la conservación de suelo y la producción de abonos orgánicos y bioplaguicidas, jugará un papel importante en la captación de financiamientos para proyectos de investigación, innovación y desarrollo. A esta labor científica y de investigación se suman las entidades propias del sistema de la agricultura.

Líneas estratégicas de desarrollo

La materialización del modelo conceptual de desarrollo propuesto se realizará a través de líneas estratégicas las cuales se organizan según los componentes claves que demanda el desarrollo local: base económico-productiva, infraestructuras técnica y de servicio y el sistema de asentamientos humanos. Su contenido está en correspondencia con los lineamientos de la política económica y social.

1.- Líneas estratégicas para la base productiva

Desarrollo agropecuario

1.1 Desarrollar y optimizar de acuerdo a la vocación del suelo los programas y proyectos forestales y agropecuarios del sector estatal y cooperativo en los cuatro polos productivos (Valle de Caujerí y San Antonio del Sur, Puriales y Yateritas) bajo las premisas de incrementar el autoabastecimiento

alimentario, los fondos exportables y de reducir las importaciones.

Desarrollo industrial

- 1.2 Desarrollar y consolidar las capacidades industriales vinculadas con la producción de alimentos, la industrias de materiales de la construcción y la industria local para el procesamiento de fibras, cueros y madera.
- 1.3 Incrementar la generación de electricidad con fuentes renovables de energía, principalmente para la entrega a la red nacional.
- 1.4 Aprovechar formas productivas de alcance local para el desarrollo de la acuicultura en los embalses "Pozo Azul" y "Los Asientos" y la pesca de plataforma en el litoral.

Desarrollo del descanso, la recreación y el turismo

- 1.5 Dinamizar e impulsar el desarrollo del turismo con itinerarios culturales asociados a sitios naturales (cuevas, ríos, playas, montañas, reservas naturales) e históricos. Con ofertas de servicios gastronómicos y de alojamiento asociados a estos.
- 1.6 Mejorar la red de instituciones vinculadas a la actividad recreativa y los accesos a playas y ríos.

2.- Líneas estratégicas para la infraestructura técnica

- 2.1 Mejorar la conectividad a partir de la rehabilitación de la infraestructura vial, las instalaciones y rutas de transporte y las comunicaciones.
- 2.2 Desarrollar la infraestructura hidráulica con prioridad sobre el sistema de acueductos y sistemas de riego.
- 2.3 Incrementar la calidad del servicio eléctrico.

3.- Líneas estratégicas para el sistema de asentamientos humanos

- 3.1 Mejorar los niveles de prestación de los servicios sociales (salud, educación, cultura, comercio y deporte) incrementando la dotación de equipamiento y mejorando el estado constructivo de las instalaciones existentes para lograr estabilidad y calidad.
- 3.2 Mejorar el fondo habitacional y completarlo a partir de la elaboración de planes parciales de desarrollo en los asentamientos, centros de los consejos populares, así como el reordenamiento de los ubicados en el litoral costero. Respeto ambiental, desarrollo de la capacidad emprendedora, identidad, equidad de género y

promoción de formas económicas no estatales serán líneas de acción trasversal que actúen sobre todo el entramado municipal.

Plan de acción

El Plan de Acción tiene como objetivo dinamizar el modelo conceptual. Para este se tuvo como premisa principal, la visión, las prioridades hasta el 2020 y las líneas estratégicas. Se clasificaron por: base productiva, infraestructura técnica y sistema de asentamientos humanos. Integra un grupo de acciones contempladas en los planes propuestos por los diferentes organismos para el plan de inversiones y mantenimientos del periodo 2013-2020, se complementa con las acciones de capacitación, promoción de la identidad y mejoras en la organización de los procesos que constituyen una necesidad del territorio de cara al desarrollo económico y social.

Entre los principales indicadores de resultados del programa hasta el 2020 están:

- Lograr incrementos en la producción agropecuaria hasta 20 389 toneladas de viandas, 19 376 de hortalizas, 1 789 de granos, 5 549 de viandas, 285 de café y 61 de cacao.
- Lograr una producción agrícola para la industria de 7 827 toneladas de tomate, 1 000 de mango, 3 600 toneladas de guayaba y 105 de plátano.
- Además, 538 toneladas de madera aserrada y 167 de carbón vegetal.
- Entre las principales producciones ganaderas se aspira a llegar a las 237 toneladas de carne vacuna, 242 de carne ovino-caprina, 157 de carne de ave, 505 de carne porcina, 822 mil litros de leche y 33 millones de huevos.

Estas producciones pueden satisfacer la demanda municipal de estos renglones y aportarán al balance provincial; pero se necesita un fuerte proceso inversionista que puede verse resumido en la tabla 1:

Tabla 1: Inversiones totales que se necesitan para implementar el programa en cada línea estratégica (miles).

Indicadores	CUP	CUC	Total
Productivas	58 692.6	15 094.9	73787.5
Infraestructura	16 878.3	6 761.6	23 639.9
Asentamientos Humanos	17 873.4	4 587.3	22 460.7
Total General	93 444.3	26 443.8	119 888.1

Experiencias en la ejecución del PDI

Al transcurrir más de un año de la concepción y puesta en práctica del programa, fue posible identificar aspectos positivos y negativos, que en el caso de los negativos debieran corregirse para seguir avanzando en el proyecto.

Positivos

- El ejercicio que resultó la elaboración del programa en sí y su influencia en la capacitación de los directivos, trabajadores y grupos de trabajo comunitario, es decir, el haber estudiado el municipio y soñar con su desarrollo endógeno fue un logro en sí mismo.
- Sin concluir aún el sistema de riego del Valle de Caujerí, ya se obtienen incrementos en determinadas producciones tales como: 1 115,4 ton de tomate, 208,0 ton de maíz, 95,1 ton de frijol, superiores al año 2012.
- La fábrica de conservas ha procesado en el 2012: 4 580,4 ton de tomate (concentrado, 533,6 ton), 2 039,7 ton de mango (pulpa, 770,4 ton), en el caso del mango una parte importante de este se perdía.
- Los ingresos al presupuesto municipal se incrementaron en 2 352,2 MP y el déficit presupuestario disminuye en 1 839,3 MP.
- La productividad del trabajo ascendió en el 2013 a 12 558 pesos, superior en 33,8 % al 2012 y se crearon 198 nuevos empleos productivos.
- La calidad de los servicios que presta el comercio y la gastronomía ha mejorado, incrementando la circulación mercantil minorista en 5 802,1 MP.
- Con la construcción de áreas deportivas y recreativas crecieron los practicantes sistemáticos del deporte y las actividades recreativas.
- Existe satisfacción en la población de la montaña por el montaje del repetidor de señales de televisión y se mejora la calidad y cantidad de la transportación de pasajeros y las mejoras significativas de los viales tanto de interés nacional como específicos. Existen, por primera vez, los servicios de navegación en Internet.

Negativos

- Los cambios que se producen en la dirección de las empresas y los organismos hace que algunos de los nuevos directivos no reconozcan los compromisos de los anteriores.

- La estructura aplicada por la implantación del nuevo modelo económico (creación de empresas nacionales) distancia las decisiones fundamentales y resulta complejo conciliar los intereses del programa con ese nivel.
- En el programa, las inversiones tienen un peso importante, por lo tanto las deficiencias señaladas de forma reiterada por la máxima dirección del país en ese indicador, se manifiestan en la inmensa mayoría de las que se ejecutan en el municipio.
- La fábrica construida en el Valle de Caujerí aun cuando dio solución a múltiples problemas, solo produce materia prima para otras fábricas de conserva, sin aportar al municipio.
- Hay algunas inversiones que no se aprobaron en la fecha inicialmente prevista y afectan la integridad del programa, por ejemplo la ampliación de las capacidades en la arenera El Oro, la construcción del aserrío y las mejoras en la infraestructura eléctrica.

Valoraciones finales

No obstante las dificultades y la resistencia que encuentra todo lo novedoso, el Programa de Desarrollo Integral, para quienes tenemos la responsabilidad de dirigir y hacer que el territorio se inserte en los procesos que tienen lugar con la actualización del modelo económico y la implementación de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, hemos realizado lo que pudiéramos llamar un segundo descubrimiento de las potencialidades que pueden ser explotadas a favor del desarrollo territorial, incluso aquellas características que pudieran considerarse como negativas, tal es el caso de la radiación solar, las elevadas temperaturas, altos niveles de evaporación y bajo régimen de lluvias, todas muy superiores a la media nacional, por lo que resultan favorables para la generación de energía eléctrica, la deshidratación de viandas, frutas y vegetales, el secado del café y cacao y la producción de sal. Nuestras playas, ofrecen ventajas por ser las más cercanas a la cabecera provincial, existe una bahía de bolsa sin ninguna utilidad económica, poseemos importantes yacimientos de rocas calizas, arena, piedra y yeso explotados de forma rudimentaria. El programa elaborado propone soluciones a la inmensa mayoría de las problemáticas.

Si se tuvieran que señalar insatisfacciones, se mencionarían algunas de las que por años han hecho a los municipios –sobre todo a los pequeños– totalmente

dependientes del balance nacional, la excesiva centralización de las decisiones, el predominio de los intereses sectoriales por encima de los territoriales, no contar con estructuras empresariales fuertes, no disponer de financiamiento para emprender las acciones que han demostrado factibilidad pero no son de interés de un determinado sector y que aún en medio del proceso actual continúan manifestándose estos aspectos; la estructura empresarial se aleja con los cambios en los OACE y la creación de los OSDE, grupos empresariales y empresas nacionales, pongamos por ejemplo el caso mencionado de la fábrica de conservas del Valle de Caujerí que pertenece a la empresa nacional de conservas del MINAL, la industria de materiales de la construcción, las salinas, el molino de beneficio de café y cacao entre otras, quienes transfieren su producción a otras unidades; no venden y, por tanto quedan exoneradas de cumplir con la contribución territorial para el desarrollo local, establecidas en la Ley No. 113 del sistema tributario en su libro tercero, la Ley No. 117 del Presupuesto del Estado para el año 2014, así como la Resolución 138 del MFP de fecha 10 de marzo de 2014. Por cálculos conservadores del personal de la fábrica se conoce que los valores creados en su primer año de trabajo (2013) superan los 20 millones de CUP, de aplicarse las normas mencionadas, el presupuesto municipal puede recibir una inyección de unos 200 mil CUP al año.

El hecho de hacer referencia a los aspectos anteriores no significa en lo más mínimo el desconocimiento de las amplias ventajas que ofrece al territorio poder tener un Programa de Desarrollo Integral a largo plazo que es resultado del trabajo de muchos hombres y mujeres de los más diversos estatus sociales, lo cual lo hace un programa que representa las más amplias aspiraciones de los sanantonienses en el plano económico y social. Lograr la ejecución de cada una de las acciones inversionistas a las que se comprometió cada organismo y los resultados planificados es nuestra máxima aspiración y el firme propósito por el que trabajamos, incluso el hecho de arriesgarnos a redactar estas líneas es muestra de nuestro interés por divulgar las experiencias y abrir un espacio para el intercambio.

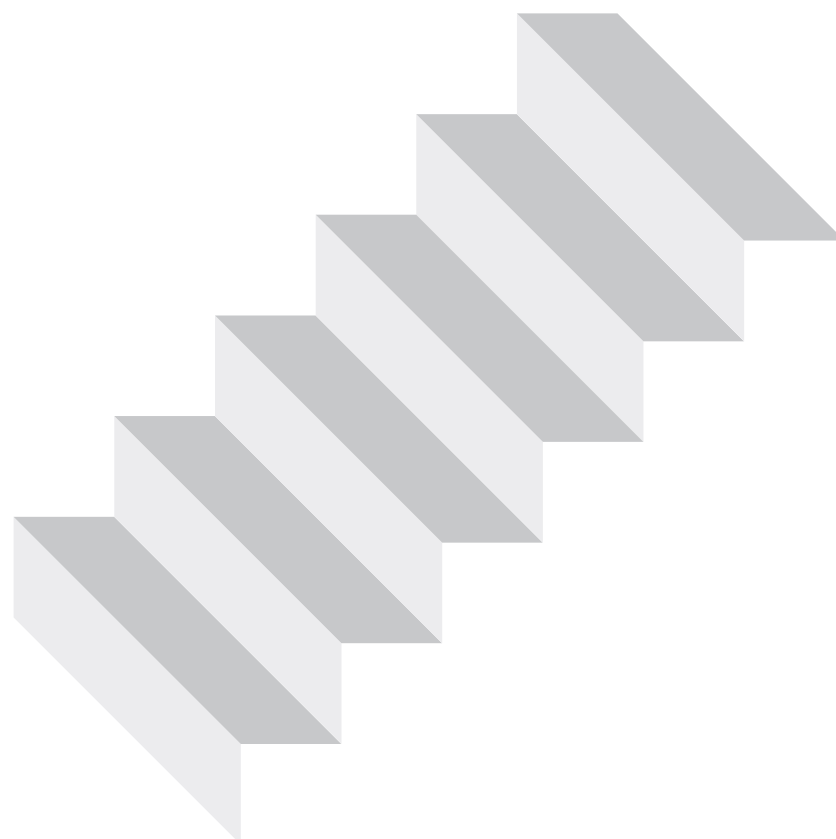
Creemos finalmente que aún debe trabajarse más en los elementos subjetivos, que siguen pesando en el pensamiento de algunos hacedores de política, donde aún existe reticencia por las soluciones que vienen de lo local, y siguen imperando decisiones desde lo central, aunque con menos incidencia que en tiempos anteriores. ■



CAPÍTULO 8



El desarrollo local: una experiencia desde el territorio de Santiago de Cuba





El desarrollo local: una experiencia desde el territorio de Santiago de Cuba

RODOLFO HERNÁNDEZ DESPAIGNE
YENISEY LÓPEZ CRUZ

Introducción

El desarrollo territorial, enmarcado en el sistema de gestión económica cubana, propone como elemento base las potencialidades de las economías locales, mostrándose evidentemente como un complemento indispensable de las políticas de desarrollo que sustentan el proceso de actualización del modelo económico y social cubano, por lo que el aprovechamiento de los recursos endógenos se presenta como clave en el diseño de políticas que potencien, desde este marco, la calidad de vida y la participación de la población en la generación de soluciones desde el territorio.

El desarrollo local en el territorio se presenta, entonces, como un proceso dinamizador de la economía y la sociedad con capacidad de restituir a la comunidad al estimular la creatividad. Su punto de partida está en la identificación a nivel local de las potencialidades, capacidades y recursos con que cuenta el territorio, lo cual contribuye a la conformación colectiva del orden social. La preeminencia de las decisiones locales sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define a un proceso de desarrollo local.¹

El objetivo de este artículo es proponer un punto de partida para emprender iniciativas locales que ponga de relieve intereses comunes en los actores locales, con vistas a abordar un pacto social por el desarrollo económico local. Para ello se procuran identificar las potencialidades de recursos turísticos inexplorados en El Cobre y su entorno.

1 Cfr. J. Arocena: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*.

Territorio, actores y sistemas de relaciones en el marco de una estrategia de desarrollo local

El Cobre es el lugar donde se desarrolló y está presente el mito fundador de la cultura cubana: el culto a la Virgen de la Caridad del Cobre;² donde se construyó y puso en marcha el primer ferrocarril de la región oriental;³ donde ocurrió la primera sublevación importante de esclavos en América (1731),⁴ y donde existe un rico patrimonio minero-industrial, escenario de múltiples eventos de la historia nacional, que muestra toda una ruta cultural y religiosa, lo cual ha permitido definirlo como un modelo a pequeña escala de la nacionalidad cubana.⁵

El Cobre es un Consejo popular ubicado a 22 km del municipio Santiago de Cuba, limita al norte con el municipio San Luís y el Poblado de Boniato; al sur con el municipio Guamá y el Consejo Popular Agüero-Mar Verde; al este, con este último y con el Distrito José Martí y al oeste con el Consejo Popular Dos Palmas. Su extensión territorial es de 169,5 km², recibe anualmente cientos de miles de visitantes, y muestra dinámicas económicas y sociales desfavorables asociadas a altos índices de desempleo juvenil, falta de articulación de planes

de desarrollo, huellas de la afectación medioambiental generada por más de 400 años de explotación minera a cielo abierto, y problemas sociales como elevado índice de alcoholismo, delincuencia juvenil, abandono escolar, maternidad temprana, e infraestructuras deficientes.

La búsqueda del desarrollo de un territorio debe generarse a partir del fortalecimiento de la concertación entre actores locales, pero su logro está en relación directa con el modo de actuación y los sistemas de concepciones que genere el gobierno local para con ello alcanzar un pacto social por el desarrollo económico en la localidad.⁶ Entre las ventajas que ofrece el gobierno local para potenciar su desarrollo se pueden destacar las siguientes: dominio y control de la información básica del territorio, y conocimiento detallado de la realidad tanto socioeconómica como cultural, histórica e identitaria, las cuales facilitan la elaboración de propuestas de acciones que contribuyan a la implementación de estrategias. Otra ventaja importante y vital para impulsar un desarrollo sostenible del territorio, por parte del gobierno, es la de establecer mecanismos de participación que involucren a los actores del desarrollo en el territorio y además, permitan que la comunidad pueda opinar acerca de los modos de actuación del gobierno local por lo que "la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo local es ante todo su involucramiento en la toma de decisiones que conducen al mismo. Ello implica, por tanto, su intervención en la definición de la agenda política del propio desarrollo local".⁷

El Estado cubano, a partir de las características que ha asumido el orden mundial y el rediseño de las políticas económicas y sociales centradas ahora en el logro de una eficiencia real de la gestión estatal, se encamina a replantear sus funciones en el ámbito territorial, como espacio-solución a multiplicidad de problemáticas que inciden en cada localidad/comunidad. Ello resalta la necesidad de una efectiva autogestión del gobierno que como práctica social debe favorecer la participación conjunta de todos los actores inmersos en el territorio, tanto privados⁸ como estatales, así como de todas las estructuras territoriales –municipio, gobierno local, comunidad,

2 Las relevancia del culto a la Virgen de la Caridad del Cobre en la cultura cubana ha sido definida en múltiples estudios, la valoración como mito fundacional de la cultura cubana se le atribuye a Juan José Arrom en su ensayo "La Virgen de la Caridad del Cobre, Historia, Leyenda y Símbolo Sincrético" en Julio Corbea Calzado (comp.): *Juan J. Arrom y la Búsqueda de Nuestras Raíces*, Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 2011, pp. 142-169.

3 Para el transporte de mineral hacia la Bahía de Santiago de Cuba, se construyeron líneas de ferrocarril que aprovechando las inclinaciones del terreno, lleno de pendientes en forma de planos inclinados, se deslizaban los vagones con mineral, cuando cesaba este desplazamiento, por inercia, entonces se utilizaban camellos traídos de Canarias, para continuar la tracción de mineral hacia el puerto, debido a la humedad, a estos camellos, se les deformaban los cacos por lo que fueron sustituidos primeros por arreas de mulos y luego por locomotoras en 1844. Se le conoce con el nombre "de sangre", denominación utilizada por la ingeniería civil del siglo XIX para referirse a sistemas que utilizan tanto elementos mecánicos como de fuerza animal.

4 La actividad minera, a través de un sistema de explotación esclava, provocaba frecuentes sublevaciones que fueron significativas en la historia de la esclavitud en Cuba, sobre todo la de 1731. Proporciona una migración y relación socioeconómica con europeos, especialmente con españoles, alemanes, ingleses, y norteamericanos. La mano de obra original es de negros africanos, indígenas y criollos mestizos; después se suman chinos, sirios, libaneses, y de las islas del Caribe, sobre todo franco-haitianos que repercuten en la economía y paisaje rural con la instauración y producción de los cafetales.

5 Definir esta comunidad como un modelo a pequeña escala de la nacionalidad cubana, es resultado de estudios de historiadores como Olga Portuondo Zúñiga y Joel James Figuerola.

6 Cfr. P. Costamagna: "El territorio y las instituciones en las iniciativas de desarrollo local".

7 D. M. Limia: "Intervención sobre capacitación de actores del desarrollo local", p. 3.

8 Con la ampliación del trabajo por cuenta propia y nuevas reglamentaciones en las relaciones que se establecen con las instituciones territoriales, el sector privado comienza a insertarse en la dinámica territorial, proceso este aunque más lento, que fortalecerá su espacio y participación en la dinámica del desarrollo territorial a partir de las regulaciones que lo soportan.

que permitan establecer mecanismos propios para contribuir al desarrollo del territorio de forma duradera y estable. Así, las capacidades de animación y gestión de los actores e instituciones son, en conjunto con las capacidades para innovar, factores cruciales en las iniciativas de desarrollo local.⁹

En las transformaciones que se están generando por medio de la actualización del modelo económico cubano, se evidencia la necesidad de potenciar la implementación del proceso de descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales expresado, además, entre las mayores exigencias que son impulsadas por los ciudadanos desde la comunidad. "El territorio, entonces, con sus capacidades, fortalezas y debilidades se convierte en un factor clave para el desarrollo de la sociedad, su propia historia, sus valores, su cultura, su educación y estructura institucional pueden ser activadores y accionar a favor del crecimiento o también pueden demorarlo por no anticipar y enfrentar los cambios y las oportunidades".¹⁰

Es evidente que en este marco, el papel del gobierno local es vital, se ve obligado a asumir mayores responsabilidades y compromisos con la promoción de mecanismos de desarrollo, a aprender a utilizar sus capacidades y a aprovechar los recursos propios alrededor de los cuales los actores locales pueden generar soluciones que graviten en el desarrollo de la comunidad. Este proceso de construcción necesariamente requiere procurar vías para movilizar los activos tangibles e intangibles presentes en la comunidad

La localidad El Cobre, está enmarcada específicamente dentro de un territorio con una extraordinaria riqueza patrimonial, cultural e histórica con enorme potencial para proponer una estrategia de desarrollo territorial que contribuya a revertir su situación económica y social, a partir de las posibilidades que brinda la perspectiva territorial del desarrollo para la formulación de propuesta centradas en las personas, y que tome en consideración puntos de interacción entre sistemas humanos y ambientales que contemplen integración productiva e institucional y el aprovechamiento de los recursos endógenos como base para una cooperación estable y amplia de los diversos actores sociales.

Elementos patrimoniales materiales

Entre estos se destacan los siguientes:

- *Santuario Nacional de la Virgen de la Caridad de El Cobre*: edificio ecléctico terminado en 1927, es una de las imágenes fotográficas más difundidas de la nación cubana, es visitado anualmente por miles de cubanos y extranjeros. El 8 de septiembre es una de las más importantes celebraciones marianas en Cuba y este sitio recibe en apenas horas, cientos de miles de cubanos de toda la isla. Atesora valiosos elementos documentales como libros parroquiales del siglo XVIII hasta el siglo XXI. Estos libros constituyen una importante fuente para el estudio demográfico de la región, sus flujos migratorios y el origen étnico de sus pobladores. También se encuentran miles de exvotos y otros cientos de objetos artísticos de orfebrería, joyería y cerámica. Conserva un número importante de vitrales realizados en el taller de Anzolo Fuga en Italia, donados en parte por Rosalía Abreu. De gran valor histórico y artístico es el altar de plata repujada del recinto de los milagros realizado, en opinión de algunos, por plateros mexicanos y en la de otros, por orfebres criollos. Se encuentran depositados en la iglesia tres retablos –dos fijos y uno desarmable–, sobresalientes por su técnica y aplicación a la manera cubana, sin pintura y enchapado, obra del taller de ebanistería que existió en el poblado con el magisterio del artesano italiano Antonio Pallí. Y, por último, dos de los exponentes más importantes relacionados con el culto a la Virgen: la tabla donde según la tradición esta apareció flotando y la imagen de la Virgen de la Caridad, uno de los principales íconos del capital simbólico de la nación cubana.
- *Lugares de culto*: se conservan muros de la primera iglesia que alojó a la Virgen de la Caridad así como el barracón de esclavos donde primero fue venerada.
- *Cafetales franceses de El Cobre*: la zona rural de El Cobre recibió en su territorio a parte de la población franco-haitiana llegada a Cuba como consecuencia de la Revolución haitiana. Esta inmigración transformó el paisaje rural y generó peculiaridades socioculturales visibles aún. En el actual territorio se encuentran dispersas una importante cantidad de ruinas de cafetales franceses. Un grupo de ellas fue incluido entre 28 cafetales de la zona Cobre-Dos Palmas-Contramaestre, declarada Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO, en el año 2000.

9 F. Albuquerque: Manual del agente del desarrollo local, p. 19.

10 P. Costamagna: "El territorio y las instituciones en las iniciativas de desarrollo local", p. 2.

- *Monumento al Cimarrón*: con la idea de destacar la rebeldía de los esclavos de la mina de la comunidad de El Cobre, y su gran sublevación del 24 de julio de 1731, en El Cobre se escogió la Loma de los Chivos (último vestigio del cerro del Cardenillo) para levantar una escultura de 9,60 m de altura, obra del artista Alberto Lescay, confeccionada a base de hierro colado y bronce. Forma parte del proyecto internacional de la UNESCO conocido como La ruta del esclavo.
- *Hospital Antituberculoso Ambrosio Grillo*:¹¹ inaugurado en noviembre de 1944, fue uno de los dos hospitales existentes en Cuba para el tratamiento de la tuberculosis en la etapa pre-revolucionaria. La planta del edificio está inspirada en la silueta de un avión con las alas extendidas. El friso de su fachada principal tiene cuatro esculturas inspiradas en motivos de la mitología griega. El edificio fue levantado en una elevación que tiene como fondo la Sierra Maestra y al lado de la Carretera Central. Este lugar fue escenario de una importante protesta social cuando los enfermos interrumpieron el tránsito de la Carretera Central para llamar la atención de las pésimas condiciones hospitalarias.
- *Cuartel de la Guardia Rural*: hoy Secundaria Básica Willy Valcárcel, último cuartel convertido en escuela por la Revolución. En él estuvieron detenidos Frank País y asaltantes del Cuartel Moncada y fue visitado por Celia Sánchez Manduley. En este lugar se concentraron las milicias serranas del municipio de El Cobre para la limpia de bandidos en Baracoa.
- *Cementerio general de El Cobre*: edificado en la primera mitad del siglo XIX, en sus muros fueron fusilados varios patriotas por conspirar e insurreccionarse contra España. En él se encuentra el panteón de los veteranos de la Guerra de Independencia, el panteón de la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana y la tumba del pionero Mario.
- *Puente Nadal*: ubicado sobre el río Senserenico, fue erigido en el periodo de la alcaldía del catalán Jaime Nadal, en el siglo XIX, a base de ladrillo y mortero, con dos arcadas. Es probablemente el puente en explotación más antiguo de Cuba,

mantiene su construcción original y separa al cementerio (siglo XIX) del resto del poblado.

- *Seminario y Hospedería de El Cobre*: ambos edificios se integran al santuario para formar un espacio con personalidad propia. En el Seminario se instaló la planta de Radio Rebelde y tuvo la presencia de Fidel y varios importantes dirigentes de la Revolución en los días finales de diciembre de 1958 y en enero de 1959.
- *Ferrocarril*: de este quedan obras de ingeniería civil como alcantarillas y puentes abandonados.

A los valores patrimoniales materiales se incorporan los valores patrimoniales inmateriales tales como:

- El culto a la Virgen de la Caridad del Cobre, Patrona de Cuba.
- El paisaje cultural asociado a un sistema de explotación minera y rural durante cuatro siglos y al culto a la Virgen de la Caridad, símbolo de unidad e integridad nacional.
- Los hábitos alimenticios como la fabricación de bebidas típicas como el prú oriental, elaborado con hierbas, los dulces de frutas y los quesos de vaca y de cabra.

Propuesta para potenciar el desarrollo local en El Cobre

Teniendo en cuenta la multiplicidad de elementos que definen a esta comunidad, resumidos en un auténtico patrimonio histórico cultural institucional de reconocimiento nacional e internacional, es posible promover el rescate de su patrimonio minero-industrial y de otros valores que atestiguan su historia como importante pueblo minero, para convertirlo en patrimonio público turístico y ente proactivo del desarrollo local con la participación activa de la comunidad.

Evidentemente, el fomento del turismo puede convertirse en un motor de desarrollo en áreas económicamente deprimidas como esta, y las formas en que se puedan adecuar instalaciones inactivas, tanto desde el punto de vista ingenieril como urbanístico, pueden dar una nueva funcionalidad didáctica y cultural en el marco de un proyecto de desarrollo. El turismo asociado al patrimonio industrial y técnico tiene una enorme potencialidad para regenerar el desarrollo de la comunidad, al mostrar distintos procesos histórico-productivos, la evolución de formas de organización laboral, cambios socioeconómicos por efecto de la urbanización fabril, entre otros.

11 Hoy cumple la función de hospital general que presta servicios médicos a las poblaciones del municipio Palma Soriano y áreas de la ciudad de Santiago de Cuba.

El patrimonio minero-industrial constituye una oferta que puede conquistar segmentos del mercado turístico con elevada repercusión en el desarrollo local, convertirse en generador de empleos directos e indirectos, que permitirían recuperar espacios abandonados y desarrollar programas de recuperación ambiental. Mostraría a la comunidad la importancia de los valores identitarios del lugar donde residen.

Los elementos a tener en cuenta para el desarrollo de la infraestructura turística en el entorno minero de El Cobre serían los siguientes:

1. Concientizar a las entidades e instituciones vinculadas al sector turístico de las potencialidades que generaría el desarrollo del turismo asociado al patrimonio minero-industrial. Esto es desde el nivel nacional, provincial, municipal y local, El Cobre es un atractivo que se comercializa por su valor espiritual y social.
2. Potenciar el desarrollo de un estudio del mercado turístico que visitaría El Cobre, con investigadores de la Universidad de Santiago u otras instituciones académicas del municipio.
3. Elaborar un diagnóstico de los elementos de la antigua planta minera y de las huellas del trabajo de extracción de mineral durante más de 400 años, de las particularidades geológicas de la región, así como del ferrocarril y la propia comunidad que sean potenciales atractivos turísticos. El mismo podría realizarse por un equipo multidisciplinario presidido por el gobierno y el presidente local de la comunidad del Cobre, junto a estudiantes que realicen sus trabajos de diploma o de postgrado y que vivan en la zona.
4. Promover el destino turístico enfatizando en la singularidad del pueblo de El Cobre así como los símbolos que son parte tangible de su historia e identidad y los valores intangibles de la localidad. Esto sería coordinado por la delegación de Turismo en la Provincia.
5. Aunar esfuerzos, por parte del gobierno local y otras instituciones, para seguir potenciando la artesanía y el trabajo por cuenta propia vincula-

dos al turismo, así como, potenciar la artesanía de cobre, las fotos antiguas o de publicidad, es decir, crear cooperativas de artesanía que incrementen las producciones y los servicios en la zona como otra fuente de ingresos para el territorio.

Conclusiones

La gestión del territorio de El Cobre debe ser una práctica cotidiana de nuestra institucionalidad y corresponde al gobierno local desarrollar alternativas para la utilización de las capacidades instaladas en este. La visión del gobierno local es vital para el aprovechamiento de todo el conjunto de elementos patrimoniales, tanto materiales como inmateriales, portadores de valores cuya utilización revalorizaría la vida de su comunidad y que, en el caso del Cobre, resaltan extraordinariamente por su carácter religioso.

A partir de toda la riqueza del patrimonio histórico-cultural, minero-industrial, de la espiritualidad y significación del culto a la Virgen de la Caridad del Cobre, es posible diseñar un proyecto de desarrollo local que involucre a la población de la comunidad, y que se fundamente a partir de los cientos de miles de visitantes que recibe la comunidad cada año. Este proyecto, que en principio elevaría la calidad de vida de la población, generaría empleos, mejoras en la infraestructura del poblado y una conducta de protección al patrimonio.

El desarrollo turístico tendría una notable repercusión en el desarrollo económico local, lo cual permitiría sostener una dinámica productiva que apoye el mantenimiento de las plantas mineras con la recuperación de espacios abandonados por la industria. Todo lo anterior significa ampliar los objetivos culturales patrimoniales de esta localidad al facilitar el acceso al público de un patrimonio industrial no utilizado hasta el momento.

No debe desdeñarse en la búsqueda de los recursos necesarios para el desarrollo del santuario y de otras obras patrimoniales, la cooperación o colaboración internacional e, incluso, hasta la inversión extranjera directa en las obras de infraestructura necesarias. ■

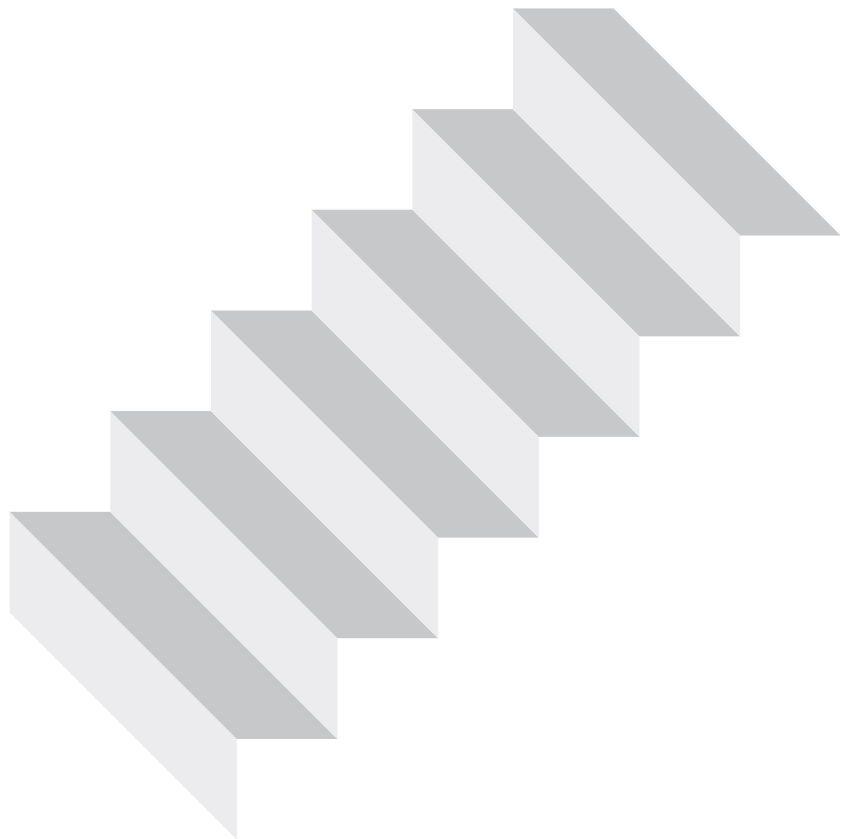
Bibliografía

- ACERENZA, M. Á.: *Promoción turística, un enfoque metodológico*, Editorial Trillas, México, 1986.
- ALBURQUERQUE, F.: *Manual del agente del desarrollo local*, Colección de Manuales, Ediciones SUR, Diputación de Barcelona, 1999.
- _____: "La importancia del enfoque del desarrollo económico local", en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.): *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens ediciones, Rosario, 2001, pp. 68-87.
- ALDANA MARTÍNEZ, J.: *Azúcar, minería: los primeros ferrocarriles en Cuba 1837-1937*, Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 1979.
- ÁLVAREZ PLASENCIA, A.: "El trabajo por la realización de la potencialidad del Consejo Popular #1 de Manicaragua para el autodesarrollo comunitario", tesis de maestría, Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central de Las Villas, 2005.
- AROCENA, J.: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, CELAH, Editorial Nueva Sociedad Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- BARREIRO, F.: "Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local", 2000, en «<http://www.ligov.org>» [05/04/2011].
- CAPEL, H.: *El turismo industrial y el patrimonio histórico de la electricidad*, publicación del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Sevilla, 1995.
- CORAGGIO, J. L.: "La Agenda del Desarrollo Local", ponencia presentada en el seminario sobre Desarrollo Local, Democracia y ciudadanía, Montevideo, 3-6 de junio, 1996.
- COSTAMAGNA, P.: "El territorio y las instituciones en las iniciativas de desarrollo local", documento de trabajo para la formación de gestores comunitarios del desarrollo local, Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, Montevideo, 2005.
- DEMATTEIS, G. y F. GOVERNA: "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo spot", Departamento Interateneo, Territorio, Politécnico y Universidad de Turín, 2003, en «<http://www.ieg.csic.es/age/boletin/39/02-TERRITORIO.pdf>».
- DÍAZ, M. E.: "La minería de cobre. Una pequeña industria local independiente y con predominio femenino", en *Del Caribe*, no. 37, 2002, pp. 77-92.
- DHIAL: "Los desafíos de los nuevos gobiernos locales en América Latina: Una nota en apoyo a la declaración de Baeza", documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001, en «http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliografia/dhial/dhial20/dhial20_2htm» [08/11/2002].
- FRANCO, J. L.: *Las minas de Santiago del Prado y la rebelión de los cobreros 1530-1800*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1973.
- LIMIA, D.M.: "Intervención sobre capacitación de actores del desarrollo local", en «www.globaljusticecenter.org/ponencias/limia_esp» [28/11/2002].
- LÓPEZ ORTEGA, B.E.: *El desarrollo municipal. Su sustento social, jurídico y técnico*, 2005, en «<http://www.uv.mx/iiesca/revista2005-1/municipal.pdf>» [23/06/2006].
- MOLINA, C. H.: "La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad democrática", en *Magazine 18*, no será el número de la revista Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001, en «http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18_03.htm» [21/06/2003].
- PÉREZ DÍAZ, A.: "El desarrollo con visión de igualdad", en *Revista Estudios Comunitarios*, no. 2, Editorial Feijóo, Universidad Central de Las Villas "Marta Abreu", Santa Clara, 2004.
- RESTREPO GONZÁLEZ, G.: "El concepto de gestión. El concepto y alcance de la gestión tecnológica, 2008, en «http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo_r/concepto.html» [02/05/2009].
- ROLDÁN, I.: "Organización municipal y conflicto en la villa de El Cobre 1827-1845" en *Santiago*, no. 60, diciembre de 1983, pp. 121-183.
- TELLO, M. D.: "Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo", 2006, en «<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD247.pdf>» [03/10/2009].

CAPÍTULO 9



Desarrollo socioeconómico local en Cienfuegos





Desarrollo socioeconómico local en Cienfuegos

Mediciones a escala municipal y estrategias de transformación desde el territorio

FRANCISCO ÁNGEL BECERRA LOIS

JESÚS RENÉ PINO ALONSO

Introducción

Este trabajo pretende contribuir al debate actual existente en Cuba acerca del desarrollo local, concebido por los autores como desarrollo socioeconómico local, un concepto o *categoría* social e histórica en constante formación y precisión, una *práctica* sobre la cual puede y debe conceptualizarse, y un *proceso humano de cambio multidimensional* de los individuos, los colectivos, las localidades, regiones y naciones, entre otros aspectos, que transcurre allí, en el espacio geofísico en el cual se desempeña el individuo social, por lo cual es preciso apreciarlo en su dimensión local.

Se expone un procedimiento metodológico para medir el desarrollo socioeconómico a escala municipal con los ocho municipios de la provincia de Cienfuegos como objeto de estudio, en el periodo 1987-2012. Finalmente, y considerando que el desarrollo socioeconómico a medir transcurre en tiempo y espacio, como un proceso esencialmente desequilibrado hacia el interior del territorio analizado y con un aumento de las desigualdades intermunicipales, los autores argumentan un conjunto de posibles estrategias de transformación desde lo territorial, las cuales son concebidas para el corto y el largo plazo, en aras de fortalecer el ansiado y necesario desarrollo socioeconómico local.

Desarrollo socioeconómico local

No podemos resolver los problemas pensando de la misma manera que cuando los creamos.

Albert Einstein

Para la sociedad humana en general, y a lo largo de su historia, el problema del desarrollo ha sido un aspecto crucial de preocupación y, en cierta medida, de ocupación de los seres humanos. La social es la forma superior del movimiento de la materia en la naturaleza, por tanto, la más compleja, de ahí que el problema del desarrollo se considere complejo, y enfrentar su análisis no es posible desde determinaciones uni o bidireccionales, en tanto que el desarrollo es, de un lado, punto de partida en el movimiento de la sociedad, a la vez que es objetivo de la actividad social y reivindicación que motiva la actividad consciente de transformación de los grupos humanos. Examinar el proceso por el cual se sucede nos exige inscribirnos en un enfoque desde la totalidad y la economía crítica.

El acercamiento a la conceptualización del desarrollo de la sociedad nos lleva a considerar la actividad de los individuos en su determinación social –que está objetivamente condicionada–, y el hecho de que el desarrollo del todo está signado por el desarrollo de cada una de sus partes,¹ resulta obvio que las condiciones en que se desempeñan los individuos sociales, por ende, en las que se desarrollan, es también trascendental para el análisis del desarrollo.

Los seres humanos desplegamos nuestras actividades inmersos en una variada y amplia gama de relaciones

sociales; pero ellas toman cuerpo en un espacio de vida cotidiano, donde los individuos se reproducen como componentes esenciales de la sociedad que los integra. Ese espacio es el de la localidad, lo que la convierte en componente significativo para el desempeño diario en la vida social: la localidad deviene en un actor del desarrollo de los individuos y de la sociedad. De aquí la gran trascendencia que ella tiene en el proceso, pues es allí donde se dan las acciones vitales de los hombres.

En la ciencia económica se recurre al fundamento teórico que expresa las interconexiones entre los componentes materiales y sociales de la base económica, del modo de producción, lamentablemente, no siempre se examina con profundidad el problema, y muchas veces el análisis de los múltiples factores que están presentes se fragmenta en campos diferentes de las ciencias sociales. Pero definir el desarrollo es fundamental por su importancia metodológica y práctica, de lo contrario se pierde la perspectiva de integralidad en el análisis.

Los diversos subsistemas que integran la base económica de la sociedad están en estrechas interdependencias. El subsistema de las fuerzas productivas, a su vez, está integrado por los subsistemas de los hombres –agrupados de diverso modo en otros sistemas: laboral, familiar, clases, profesiones, políticos, etc. – y por los subsistemas de los medios de producción, generalmente sometidos a la división del trabajo y la especialización. Al propio tiempo, todos ellos, de conjunto, se despliegan y ponen en movimiento, dentro del sistema social de las relaciones de producción imperantes. Aquí cada subsistema en sí es importante y peculiar, presenta características intrínsecas y entre ellos existen relaciones de interdependencia y determinación recíprocas que explican sus comportamientos mutuos. Enfocar cada uno por separado puede ser útil solo a nivel conceptual para el análisis; pero para lograr su comprensión es preciso percibirlos y comprenderlos en sus múltiples interdependencias y en movimiento: integrados.

Al propio tiempo existen determinantes esenciales en estos componentes que deciden en el proceso del desarrollo, y con frecuencia no son tomados en consideración, al menos en sus relaciones e interconexiones. Vemos referido el desarrollo cuando se acude a la expresión de que “en la producción social de su vida los hombres establecen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una fase determinada de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales”;² con lo

1 El lugar preeminente del individuo en el desarrollo social lo resalta Karl Marx, en *Crítica al Programa de Gotha*, cuando apunta: “con el desarrollo de los individuos en todos sus aspectos, crezcan también las fuerzas productivas” (K. Marx: Ob. cit., apartado 3), donde el desarrollo del individuo condiciona el de la totalidad. De otro lado, es el despliegue de las fuerzas productivas de la sociedad, la condición indispensable del desarrollo. El problema es referido por Engels de la siguiente manera: “¿Será posible suprimir de golpe la propiedad privada? No, no será posible, del mismo modo que no se pueden aumentar de golpe las fuerzas productivas existentes en la medida necesaria para crear una economía colectiva. Por eso, la revolución del proletariado, que se avecina según todos los indicios, sólo podrá transformar paulatinamente la sociedad actual, y acabará con la propiedad privada únicamente cuando haya creado la necesaria cantidad de medios de producción” (F. Engels: *Principios del comunismo*, p. 5.), mediante el cual, se aprecia el papel fundamental que corresponde a las fuerzas productivas en este proceso y, dentro de ellas, el componente más importante es el hombre por su papel trascendente para alcanzar el nivel de desarrollo de estas.

2 K. Marx: “Prólogo”, 1967.

cual se establece que el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas determina el carácter de las relaciones de producción. Pero este nivel de desarrollo de las fuerzas productivas viene dado por el nivel de socialización real de la producción, y este, a su vez, por el progreso alcanzado en la división del trabajo que se expresa en el grado de especialización y, congruentemente con ello, de cooperación en el trabajo y la producción.³ La profundización en la especialización y la cooperación son el camino del desarrollo para alcanzar la necesaria expansión y multiplicación de los medios de producción y de la producción, previo avance del otro componente de las fuerzas productivas: el hombre; y esto acontece en correspondencia con el papel de estímulo o freno que jueguen las relaciones de producción frente al despliegue de las fuerzas productivas, sobre todo, su conformación en el sistema de gestión social.

Por otro lado, las relaciones de producción presentan una dualidad en la sociedad: de un lado, su existencia objetiva real, independientemente de la conciencia y voluntad de los individuos, y que no pueden ser descubiertas sino a condición de investigarlas desprejuiciadamente y, del otro lado, la conformación subjetiva de estas relaciones en el sistema económico –que debe reflejar las relaciones objetivas–, que como regla se fijan en normas o instituciones las cuales establecen las “reglas del juego” del movimiento de la producción social. La falta de precisión en el conocimiento de las relaciones de producción provoca la no correspondencia entre el contenido objetivo y el reflejo subjetivo, de hecho, acarrea serios inconvenientes en el desarrollo real de todo el sistema y de la base económica de la sociedad.

Los medios de producción, con frecuencia, se nos presentan simplemente como componentes materiales de la producción y, cuando más, se ven como aquello sobre lo que recae la actividad productiva de los hombres que los ponen en movimiento; pero ellos son un resultado social: en ellos se objetiva el progreso logrado por el hombre en el conocimiento y su aplicación tecnológica, codifican el desarrollo humano, y su empleo es un proceso de decodificación de conocimientos, habilidades y destrezas. El progreso técnico los hace determinantes de la producción y productividad del trabajo,

3 El obviar en el análisis la división social del trabajo, especialización y cooperación provoca dejar fuera aspectos esenciales del desarrollo, entre otros, innovación, composición orgánica de la producción, elevación de la calificación, ley de la experiencia, ley del ahorro del tiempo, productividad del trabajo (en su determinación objetiva por los factores condicionantes, que no son producción y número de trabajadores como habitualmente se presenta), así como otros elementos más.

condiciona la organización de los procesos, les confiere un importante papel en el carácter creativo o repetitivo del trabajo, en los niveles manuales o intelectuales de la actividad humana, por tanto, en el carácter de medio de vida o necesidad vital del trabajo que se despliega, en los niveles de enajenación del trabajo. Por tanto, los medios de producción no son un simple componente material del trabajo y la producción, resultan una determinante social importante en la actividad vital de los hombres.

Por otra parte, el sistema de relaciones de producción presenta otra dualidad: lo económico-productivo y lo socioeconómico. La unidad de dos subsistemas, contrapuestos y complementarios de las relaciones, a saber: uno, económico-productivo, que se expresa en las relaciones cosificadas; otro, socioeconómico, que se expresa en las relaciones directamente sociales. Ambos subsistemas se contraponen, a la vez que se complementan y presuponen. Esta contradicción es objetiva y real; lamentablemente ha sido poco estudiada y caracterizada en nuestro contexto y, con frecuencia, no se tiene en cuenta al abordar el problema del desarrollo, por lo que se convierte en otro elemento de complejidad del desarrollo.

El progreso de la sociedad en el proceso de la construcción del socialismo presupone el avance y expansión de ambos subsistemas de relaciones de producción; pero en una correlación que contribuya a un despliegue más acelerado de las relaciones socioeconómicas, bajo una conducción consciente de la transformación de la sociedad. En este sentido el progreso, extensión y expansión de las relaciones económico-productivas deben repercutir en la acumulación de cambios cuantitativos que facilite los cambios cualitativos favorables al salto, a través de las etapas de la construcción del socialismo. El reto que imponen estos procesos en el orden práctico es muy complejo: se trata de conjugar en la gestión política, administrativa y social la conducción de ambos subsistemas de manera que el desarrollo de la producción fortalezca y expanda el sistema socioeconómico.

Visto más de cerca el problema de la política pública, en el orden práctico, se requiere que el sistema de relaciones cosificadas, que tiene su campo de acción y expresión en el mercado y sus mecanismos, conlleve la expansión de los componentes de las fuerzas productivas, en los órdenes cuantitativo y cualitativo, de manera tal que faciliten el fortalecimiento, expansión, presencia y preponderancia de las relaciones socioeconómicas que tienen su campo de expresión en la relación directamente social. Problema complejo, pero ineludible si

el propósito es la construcción del socialismo. Los clásicos del socialismo nos advertían que “es equivocado, en general, tomar como esencial la llamada distribución y poner en ella el acento principal”;⁴ y de que: “El socialismo vulgar (y por intermedio suyo, una parte de la democracia) ha aprendido de los economistas burgueses a considerar y tratar la distribución como algo independiente del modo de producción, y, por tanto, a exponer el socialismo como una doctrina que gira principalmente en torno a la distribución. Una vez que está dilucidada, desde hace ya mucho tiempo, la verdadera relación de las cosas, ¿por qué volver a marchar hacia atrás?”⁵ De donde resulta que el socialismo es una concepción que gira alrededor de *la producción*, donde lo decisivo está en la producción, no en la distribución, en tanto que esta última es una función derivada y determinada en su contenido y forma por la producción misma.

En el plano de la producción es donde se decide la suerte de la construcción del socialismo, y esta debe guiarse por el despliegue al máximo, nunca antes conocido en la historia, de la producción significativa, ante todo, del hombre mismo, en tanto producto directamente social por excelencia, y cuyo proceso de producción no es sino un proceso resultante de las relaciones sociales: formación, educación, desarrollo de capacidades, habilidades, competencias, experiencias, cultura.

La comparación de los sistemas económico-productivo y socioeconómico de las relaciones de producción (ver tabla 1) nos permitiría comprender su contraposición y complementariedad.

Resulta entonces que el análisis del desarrollo nos exige tener en cuenta el aspecto socioeconómico en el espacio geofísico donde el individuo social se desempeña, es decir, apreciarlo en su dimensión local.

El desarrollo socioeconómico local es un concepto o *categoría* social histórica, en constante formación y

precisión, es una *práctica* sobre la cual puede y debe conceptualizarse, es una acción, un *proceso humano de cambio multidimensional* de los individuos, los colectivos, las localidades, regiones y naciones, basado en la *actuación consciente y coordinada de actores*, en el que pueden cometerse errores pero con el compromiso de alcanzar resultados progresivos en la sociedad. Es *revindicación* por un futuro mejor, *aliciente* político movilizador que se distingue del crecimiento, aunque lo requiere como sustento: las infraestructuras son necesarias como medios pero no como finalidad en sí mismas. Requiere de la *animación y movilización* de los actores pero no se puede reducir a proyectos y no depende de estadísticas, informes o valoraciones de expertos. Se apoya en una *metodología de movilización*, por tanto, pedagógica, donde el principal instrumento movilizador es la *capacitación*, la formación, la persuasión. Debe orientarse a los actores, a los decisores y a los beneficiarios de modo que se conviertan en *agentes conscientes y conciencia colectiva* del desarrollo. Se sustenta en la gestión del *liderazgo* en todos los eslabones en que se articula el proceso y se alienta, conduce, controla, evalúa y ajusta con una política democráticamente compartida, de acción participativa, que propenda conscientemente el equilibrio dinámico entre *eficiencia, equidad, ecología y participación*, como aspectos fundamentales de los ámbitos *económico, social, ambiental y político*, en tanto garante de los *cambios estructurales* que potencien *solidaridad, justicia social, calidad de vida, uso racional de los recursos endógenos y democracia*, de modo que se garantice el desempeño ascendente del bienestar social presente y futuro.⁶

Como regularidad, la investigación científica busca confirmar con datos de la realidad que somete a estudio sus principales conclusiones, a muchas de las cuales se arriba como consecuencia del procesamiento

Tabla 1. Contraposición y complementariedad de los sistemas de relaciones de producción

Comparación	Sistema económico productivo	Sistema socioeconómico
Forma de la riqueza social	Producto material (PIB, PNB)	El hombre en su determinación social
Medio para lograr la riqueza social	Explotación de la fuerza de trabajo	La producción material y directamente social
Finalidad de la riqueza social	Incremento del valor, el beneficio, la ganancia	Desarrollo integral y multilateral del hombre
Forma de las relaciones	Cosificadas	Directamente sociales
Campos de expresión	Mercado	Relaciones directas de intercambio de actividad

Fuente: Elaboración propia

4 K. Marx: *Crítica al Programa de Gotha*, apartado 3.

5 Ídem.

6 J. R. Pino Alonso: *Desarrollo y su investigación. Teoría y metodología*, pp. 104-107.

conveniente y riguroso de la información recopilada. No obstante, cuando del desarrollo socioeconómico local se trata es preciso denotar que la insuficiencia de las estadísticas nos lleva a considerar con reserva los resultados que se alcanzan, en tanto la falta de información o los sesgos que presenta esta, provoca que los fenómenos observados no resulten explicados de modo convincente.

Esta circunstancia hace que la pretensión de estudiar el desarrollo socioeconómico local en la realidad deba llegar al nivel del asentamiento poblacional y, de este modo, se hace indispensable obtener la información primaria directamente de la población. Esto tiene la riqueza de la precisión del estudio y presenta la debilidad de no contar con fuentes estadísticas sistematizadas, por lo que las series históricas no existen, y con ello, la imposibilidad de analizar la evolución de diversos aspectos o aristas del problema. Por otra parte, abordar el estudio a nivel de municipio entraña la obtención de resultados de los cuales se desvían significativamente los asentamientos poblacionales por razones del monocentrismo en el desarrollo territorial.

Mediciones a escala municipal en Cienfuegos, periodo 1987-2012

Definición de dimensiones y áreas temáticas

Para poder estudiar el desarrollo territorial en su totalidad y extraer conclusiones válidas, se debe hacer un análisis por separado de los elementos que lo conforman, o sea dividir el todo en partes y posteriormente realizar una síntesis de los aspectos más relevantes. Es por ello que en la investigación se definieron diferentes dimensiones, las cuales constituyen áreas generales de tipo socioeconómico acerca de las cuales es posible recopilar un volumen de información considerable. La interrelación entre ellas posee un carácter multidimensional y complejo, lo cual ofrece una idea del alcance y las limitaciones del presente trabajo.

Una vez definidas las áreas generales, se identificaron áreas específicas, las cuales corresponden a sectores o elementos que integran cada una de las dimensiones y a las que se denominó áreas temáticas. Este aspecto requirió de un cuidadoso estudio debido a dificultades con la disponibilidad, homogeneidad y calidad de la información existente a nivel municipal. La visión focalizada en dimensiones y áreas temáticas permite incrementar la homogeneidad de la información asociada y hacer más coherentes y razonables las comparaciones entre municipios.

Las dimensiones definidas fueron:⁷

- Dimensión económica y espacial (DEE)
- Dimensión demográfica y laboral (DDL)
- Dimensión social (DS)

La dimensión económica y espacial es fundamental, pues determina directamente el nivel de vida de la población contemplando aspectos como el potencial de recursos naturales, su utilización, el capital disponible, la infraestructura, el desarrollo tecnológico, las posibilidades de producciones propias, el espacio y el medio ambiente, factores esenciales para la economía de un territorio. La inclusión del espacio como un elemento clave en la economía es una de las razones esenciales que justifican el auge de la economía regional. Para aspectos tan importantes como el desarrollo tecnológico y el medio ambiente no hubo posibilidades reales de contar con información suficiente en cuanto a cantidad y calidad para todo el periodo de estudio y para cada municipio, simultáneamente.

La dimensión demográfica y laboral es básica debido a que considera aspectos relacionados directamente con el hombre como son: tamaño de la población, concentración, evolución, comportamiento, ocupación, etc.; todos ellos vitales para comprender cuestiones esenciales del desarrollo y el bienestar social.

La dimensión social es muy amplia e incluye aspectos básicos y complementarios, entre los que se pueden relacionar: la salud, la educación, la vivienda, la justicia, la participación, la recreación, la libertad y la seguridad, entre otros. En el trabajo se optó por considerar áreas de las que existen indicadores que pueden cuantificarse por municipios; de esta manera, las áreas temáticas seleccionadas, de acuerdo con la información existente en la provincia, aparecen resumidas en la tabla 2.

Tabla 2. Principales áreas temáticas de la investigación

Dimensiones	Áreas temáticas
Económica y espacial	Económica y Financiera Espacio e infraestructura
Demográfica y laboral	Población Empleo
Social	Salud Pública Educación Vivienda y Servicios

Fuente: Elaboración propia

7 En varias investigaciones consultadas se presenta el estudio del desarrollo como un proceso que requiere de un conjunto de dimensiones que interactúan entre sí.

En la dimensión económica y espacial se consideraron las áreas temáticas siguientes:

- *Económica y financiera:* se incluyeron los volúmenes de producción en valor, la circulación mercantil minorista, las inversiones, los recursos materiales necesarios para producir y los resultados económicos obtenidos, todo ello desde el punto de vista empresarial, y además, el comportamiento del presupuesto municipal.
- *Espacio e infraestructura:* esencialmente se analizaron las dimensiones del suelo y su utilización para diversos fines, como el cultivo, los bosques y la superficie ociosa. Considerando la importancia que tiene para la provincia la producción agropecuaria y la situación de crisis económica experimentada por el país en el periodo investigado, se midieron las posibilidades productivas de cada municipio para garantizar producciones agropecuarias de autoabastecimiento municipal, lo que permitió una medición de la capacidad real para estos fines. Finalmente, se consideraron las distancias entre municipios y el estado de la infraestructura vial debido a que ambos aspectos son importantes para el desarrollo económico de una región.

En la dimensión demográfica y laboral se incluyó:

- *Población:* el grado de concentración de la población en cada municipio, la urbanización y la ruralidad, el crecimiento demográfico, medidas de mortalidad, de fecundidad, las migraciones, el estado civil y el envejecimiento.
- *Empleo:* la estructura ocupacional de la población por sectores, tasa refinada de actividad –general y por sexos–, coeficiente de dependencia y las tasas de desocupación –general y femenina–, todo lo cual ofrece una medida del grado de participación de la población en la actividad económica.

En la dimensión social se incorporó:

- *La salud pública:* en el estudio se consideraron las unidades de salud existente, su dotación, la cantidad de personal facultativo, incluyendo médicos y estomatólogos y los resultados de la tasa de mortalidad materna. Debe destacarse que algunos aspectos analizados en la dimensión demográfica se interrelacionan de modo muy especial con esta área temática.

- *La educación y la cultura:* permiten desarrollar el talento y la creatividad de los individuos, favoreciendo su desarrollo integral en su más alto grado. En la investigación se consideró la infraestructura que tiene cada municipio para desarrollar la actividad educativa y cultural, los gastos presupuestarios destinados a la actividad educacional, los graduados por tipos de enseñanzas seleccionadas y el porcentaje de técnicos de nivel superior del total de empleados.
- *Vivienda y dotación de servicios:* la vivienda es el lugar donde los individuos pasan una buena parte de su vida, de modo que su calidad es un reflejo de la calidad de vida. Debe estar asegurada con servicios básicos como agua y alcantarillados y dotada de equipamientos que contribuyan a satisfacer las aspiraciones de sus habitantes. En el trabajo se incorporaron aspectos relacionados con el estado técnico de las viviendas urbanas y rurales, su dotación con equipos electrodomésticos, la cobertura de agua potable por acueducto y de alcantarillados, y la densidad telefónica.

Obviamente, no se tomaron en cuenta importantes aspectos que, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, son tratados con regularidad en la teoría del desarrollo, bien sea a nivel general o en sus aplicaciones a la vertiente espacial; por ejemplo: sobre justicia, participación popular, recreación, medio ambiente, desarrollo tecnológico, comunicaciones, libertad y seguridad. Luego, la medición del desarrollo de una manera integral es un objetivo muy complejo pero, a su vez, muy necesario. Por tanto, lo que se pretende con este trabajo es contribuir en términos aproximados a su medición y análisis –con las posibilidades reales que ofrece la base de datos conformada– para examinar su evolución en la provincia y los municipios durante los años seleccionados.

Criterios para la selección de indicadores de caracterización

Como se explicó antes, la tipología de indicadores seleccionados responde a dos puntos de vista muy relacionados. Primero, intentar captar, de cada unidad de análisis, informaciones relevantes pertenecientes a aspectos del desarrollo socioeconómico de tipo específico; y, segundo, poder agrupar informaciones relativas al desarrollo, que permitan emitir juicios genéricos mediante indicadores de centralidad en un sentido amplio: económico-espacial, demográfico-laboral y social, entre otros.

En tal sentido, la medición del desarrollo en el territorio se concibió a partir del estudio de factores económicos y sociales, combinados con aspectos demográficos; asociando a los primeros valores agregados de producción, costos, ventas, resultados financieros, utilización de los suelos; y, a los segundos, los factores sociales: servicios sociales básicos como salud, educación, vivienda y otros. Una buena parte de ellos fueron expresados sobre la base de la población para considerar así el aspecto demográfico cuando fuese razonable. La matriz de “información espacial” deviene de un tratamiento estadístico convencional a los datos primarios.

Para la selección de los indicadores se revisó una amplia bibliografía, que permitió añadir algunos aspectos más específicos relacionados con los criterios desarrollados para la selección de indicadores y que han sido publicados en varias metodologías, entre ellas:

- Propuesta del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.
- Indicadores sociales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de las Naciones Unidas (OCDE).
- Propuestas de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- “Informes sobre el Desarrollo Mundial”, del Banco Mundial.
- Proyecto del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), de España.
- Selección de indicadores para el cálculo de la distancia (DP2).
- Selección de indicadores de desarrollo socioeconómico propuesto por Ivanovic.
- Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba, del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM).

Fuentes de información primaria y organización de los datos

La recolección de datos se basó en cifras oficiales emitidas por los organismos y empresas siguientes: Oficina Territorial de Estadísticas, Dirección Provincial de Planificación, Dirección Provincial de Planificación Física, Dirección Provincial del Banco Nacional de Cuba, Dirección Provincial del Banco Popular de Ahorro, Dirección Provincial de Finanzas, Dirección Provincial del Trabajo, Dirección Provincial de Educación, Dirección Provincial de Salud Pública, Dirección Provincial de Vivienda, Dirección Provincial de Cultura, Unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Empresa de Geodesia y Cartografía

(GEOCUBA), Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA), Empresa de Servicios Varios.

La disponibilidad del Anuario Estadístico de Cienfuegos a partir del año 2009 brindó una posibilidad adicional; no obstante, muchas veces la información deseada no se encontró por municipios, por lo que fue necesario acudir a los informes y documentos oficiales de los organismos y/o empresas citadas.

Los datos primarios se organizaron por áreas temáticas, en la tabla 3 se puede observar la cantidad de valores que se captaron para cada municipio. Por tanto, el conjunto de datos contiene 68 indicadores captados durante 26 años en los ocho municipios. De ellos se obtuvieron los 61 indicadores utilizados en el trabajo para realizar las mediciones.

Tabla 3. Datos e indicadores utilizados para la información primaria

Dimensiones	Áreas Temáticas	Datos primarios	Indicadores
Económica y Espacial	Económicos y financieros	13	23
	Espacio e infraestructura	13	
Demográfica y Laboral	Población y empleo	23	19
Social	Salud Pública	3	19
	Educación y Cultura	9	
	Vivienda y Servicios	7	
Totales		68	61

Fuente: Elaboración propia

La organización de la información se realizó con el apoyo del tabulador electrónico Excel, para lo cual se creó un libro de trabajo denominado ECOSIS, el cual fue conformado con la estructura de una matriz de información espacial. La principal dificultad presentada está relacionada con la información económica, la que en muchos casos tiene una salida empresarial, por tanto no es una información “territorializada” como lo exige el análisis regional. Por ejemplo, se utiliza el indicador Producción Mercantil para medir el volumen de producción de cada municipio, conociendo que en realidad lo ideal sería contar con el Valor Agregado generado en el municipio, pero no se han creado las bases estadísticas necesarias para determinarlo a escala territorial. Luego, para tener una idea aproximada de cuánto puede producir cada municipio es necesario utilizar un indicador que posee sus propias desventajas, no tiene una salida municipal totalmente confiable; y por tanto introduce un sesgo en la información.

Diseño y técnicas aplicadas en la investigación

El diseño de la investigación responde a un análisis exploratorio, es decir, se persiguió descubrir las relaciones socioeconómicas subyacentes en la matriz de información espacial que permiten revelar las tendencias del desarrollo socioeconómico territorial que mejor describa o se ajuste a la historia de la unidad objeto de estudio. En un segundo momento, y teniendo en cuenta el resultado anterior, se construyeron índices de desarrollo de corte intermunicipal que permitieron, a partir de la observación de su evolución, una clasificación en rangos del desarrollo socioeconómico relativo municipal y, ordenar los territorios en el periodo seleccionado basado en la clasificación construida.

En los párrafos siguientes se explicarán brevemente algunos aspectos de las técnicas multivariantes utilizadas en la investigación, incidiendo en las particularidades de los análisis efectuados y evitando las formalizaciones matemáticas y estadísticas que subyacen. Para una mejor comprensión de este aspecto se elaboró la figura 1, en la cual se puede apreciar cómo la aplicación de las técnicas tiene como eje central los índices de desarrollo relativo, los cuales fueron construidos sobre la base de los resultados obtenidos de la aplicación del método de los componentes principales, para perfilar grupos y ordenar los resultados.

La figura expuesta permite apreciar la secuencia lógica del procedimiento metodológico propuesto en función de los siguientes resultados esperados:

- Caracterización del desarrollo socioeconómico a escala territorial*
Utilizando el método de análisis y síntesis se definieron las dimensiones, a cada una de las cuales se le aplicó el método de componentes principales (ACP) para determinar los factores subyacentes (C) y explicativos del desarrollo socioeconómico. El análisis global constituye una síntesis de los resultados obtenidos en cada dimensión.
- Ordenamiento (O) del territorio mediante la utilización de índices*
Se construyeron índices: parciales por cada dimensión; y uno global –IDM– integrándolas, lo que permitió establecer una jerarquización en cada uno de los casos. Su interpretación ofreció una primera aproximación de los desequilibrios intermunicipales.
- Evolución histórica del desarrollo socioeconómico a escala territorial*
Finalmente, integrando los aspectos anteriores fue posible establecer una sistematización de la evolución del desarrollo socioeconómico a escala territorial en el periodo de estudio.

Los factores ortogonales obtenidos conforman las nuevas variables que, posteriormente, fueron utilizadas en la construcción de Índices de Desarrollo Rela-

Tabla 4. Procedimiento metodológico para la medición a escala territorial

Resultados esperados	Procedimiento	Métodos y/o técnicas
Caracterización del desarrollo socioeconómico a escala territorial	<p>Análisis por dimensiones y global</p> <p>DEE DDL DS Global</p> <p>↓ ↓ ↓ ↓</p> <p>C C C C</p>	<p>Análisis - síntesis</p> <p>Componentes principales</p>
Ordenamiento del territorio sobre la base de Índices	<p>Construcción de Índices (C)</p> <p>↓ ↓ ↓ ↓</p> <p>IP IP IP IDM</p>	<p>Jerarquización</p>
Grupos asociados al ordenamiento	<p>Ordenamiento territorial</p> <p>↓ ↓ ↓ ↓</p> <p>O O O O</p>	<p>Ordenamiento</p>
Características distintivas de cada grupo (Perfil de los grupos)	<p>↓ ↓ ↓ ↓</p> <p>Grupos</p> <p>↓ ↓ ↓ ↓</p> <p>Perfiles</p>	<p>Cluster</p>

Fuente: Elaboración propia. Simbología: DEE

tivo Intermunicipal, tanto para el análisis global como para el análisis por dimensiones. Estos índices se han denominado:

- Índice Global (IG) o Índice de Desarrollo Municipal (IDM)
- Índices Parciales o Índices por Dimensiones (IP).

Estos permitieron establecer un orden jerárquico de los individuos de la muestra, atendiendo al nivel alcanzado. Dichos índices fueron obtenidos a partir de la multiplicación del valor de cada factor o componente por la raíz cuadrada de su valor propio (eigenvalue) según la formalización siguiente:⁸

$$IDM = \sum_{i=1}^n \sqrt{V_{pi}} * F_i$$

V_{pi}: Valor propio o eigenvalue del componente o factor.
F_i: Valor del componente o factor.

El índice construido constituye en sí, una nueva variable con valores puntuales para cada individuo, y una vez calculado, se procedió a tipificarlos de acuerdo con su nivel de desarrollo en cuatro grupos de segmentos. Esta clasificación será expuesta con más detalle para el caso del IDM, aunque también se aplicó a los demás índices (con tres grupos). En concreto, fueron:

- Grupo I: Nivel de desarrollo relativo bajo.
- Grupo II: Nivel de desarrollo relativo medio bajo.
- Grupo III: Nivel de desarrollo relativo medio alto.
- Grupo IV: Nivel de desarrollo relativo alto.

La clasificación propuesta se logra a través de la ubicación de los municipios o individuos en los distintos intervalos, y estos se calculan a partir de la expresión de "c".

$$c = 1/4[Máx(IDM) - Mín(IDM)]$$

8 Diversos autores se han valido de las posibilidades que ofrece la técnica de Análisis de Componentes Principales para generar índices a partir de los componentes (Herrero,1994,1998; Herrero y Figueroa, 2001; E. Perón, 2000, 2001).

Resultados de la medición en el periodo 1987-2012

En la tabla 5 se muestran los factores subyacentes explicativos del desarrollo socioeconómico para cada una de las tres dimensiones estudiadas e integrando los resultados de cada dimensión, se realizó el análisis global, de modo que se obtuvieron los componentes principales (tabla 6) explicativos de los diferentes niveles de desarrollo de cada municipio para el periodo estudiado.

Tabla 5. Componentes principales utilizados para determinar los índices parciales

DEE
Potencial agropecuario y forestal
Desarrollo inversionista
Desarrollo de la interconexión vial-producciones agropecuarias
Crecimiento económico-productivo
Ineficiencia económica y productiva
DDL
Crecimiento demográfico y prioridad en la atención a la tercera edad
Concentración del desarrollo urbano y capacidad de atracción
Densidad de población
DS
Orientación social del desarrollo
Prioridad en la dotación del hogar
Desarrollo en las redes de comunicación y la vivienda
Infraestructura para el desarrollo educativo y cultural

Fuente: Elaboración propia obtenida de la aplicación del método ACP

Tabla 6. Componentes principales utilizados para determinar el IDM

DG
1. Concentración del desarrollo urbano
2. Potencial agroforestal y ganadero
3. Crecimiento demográfico y dotación de servicios básicos
4. Crecimiento económico y productivo
5. Deterioro de la infraestructura vial
6. Desarrollo educativo y cultural
7. Ineficiencia económica y productiva

Fuente: Elaboración propia obtenida de la aplicación del método ACP

Tabla 7. Resultados anual del IDM por municipios, para el periodo 1987-2012

Índice de desarrollo municipal (Idm)								
Años	Aguada	Rodas	Palmira	Lajas	Cruces	Cyagua	Cfgos	Abreus
1987	6,63	2,89	-3,73	-3,51	-6,84	8,33	12,73	5,64
1988	7,59	3,31	-3,11	-3,29	-6,94	8,48	11,69	6,12
1989	6,79	2,42	-1,71	-1,68	-7,8	7,44	10,91	4,45
1990	5,66	2,75	-3,7	2,51	-7,58	7,09	10,77	4,19
1991	5,06	0,95	-2,78	-0,16	-8,42	6,68	9,5	4,66
1992	5,44	-0,03	-2,41	-1,14	-8,64	5,44	7,95	3,94
1993	4,74	-0,21	-2,85	-0,91	-9,09	2,91	9,14	2,27
1994	4,19	-1,35	-3,51	-1,22	-9,22	2,56	9,14	0,88
1995	4,07	-1,61	-3,17	-1,53	-9,69	2,14	9,22	0,24
1996	4,18	-2,14	-2,5	-1,95	-9,6	1,91	9,23	0,59
1997	3,74	-1,46	-4,57	-1,21	-9,02	3,13	11,1	1,22
1998	3,44	-0,36	-4,72	-1,03	-9,58	3,13	9,46	0,93
1999	3,5	-0,25	-3,31	-0,35	-9,77	3,46	10,55	1,07
2000	2,13	-1,51	-0,02	-1,82	-10,87	3,05	9,95	0,58
2001	2,44	-1,41	-0,12	-1,42	-11,38	3,85	6,53	0,16
2002	1,24	-3,41	0,89	-2,58	-10,65	0,6	7,81	-0,26
2003	1,49	-3,7	1,66	-3,71	-11,31	0,61	7,89	0,64
2004	1,1	-3,21	-1,27	-4,1	-11,53	0,51	6,73	-1,4
2005	-0,43	-5,21	1,38	-3,81	-12,77	-0,55	7,08	-2,6
2006	-0,12	-3,22	1,81	-3,15	-12,98	0,27	7,61	-3,38
2007	-0,34	-3,14	1,94	-3,37	-11,83	0,73	8,17	-2,63
2008	1,22	-3,2	-4,85	-1,94	-11,49	1,66	17,72	-2,46
2009	3,12	-1,93	2,31	-1,51	-11,19	2,85	16,39	-1,22
2010	2,35	-3,12	1,9	-3,8	-11,5	3,46	14,55	-3,38
2011	1,78	-3,24	1,08	-3,17	-12,27	4,05	15,72	-2,63
2012	1,27	-3,2	1,23	-3,17	-12,18	3,8	16,42	-2,46
Total	82,28	-34,59	-34,13	-53,02	-264,14	87,59	273,96	15,16
Media	3,16	-1,33	-1,31	-2,04	-10,16	3,37	10,54	0,58
Máx.	7,59	3,31	2,31	2,51	-6,84	8,48	17,72	6,12
Mín.	-0,43	-5,21	-4,85	-4,1	-12,98	-0,55	6,53	-3,38

Fuente: Elaboración propia

Resultados de la medición en el periodo 1987-2012

Al aplicar la fórmula 1 se obtuvieron los resultados que se ilustran en la tabla 7.

El gráfico de la figura 1 ilustra de forma muy clara la gran diferencia entre los municipios Cienfuegos y Cruces

y a su vez evidencia que los municipios de peor comportamiento en la provincia son Cruces y los restantes de la zona centro-norte: Lajas, Rodas y Palmira. Finalmente, en la figura 2 se muestran gráficamente los resultados de cada índice calculado (Tabla 6) por municipios.

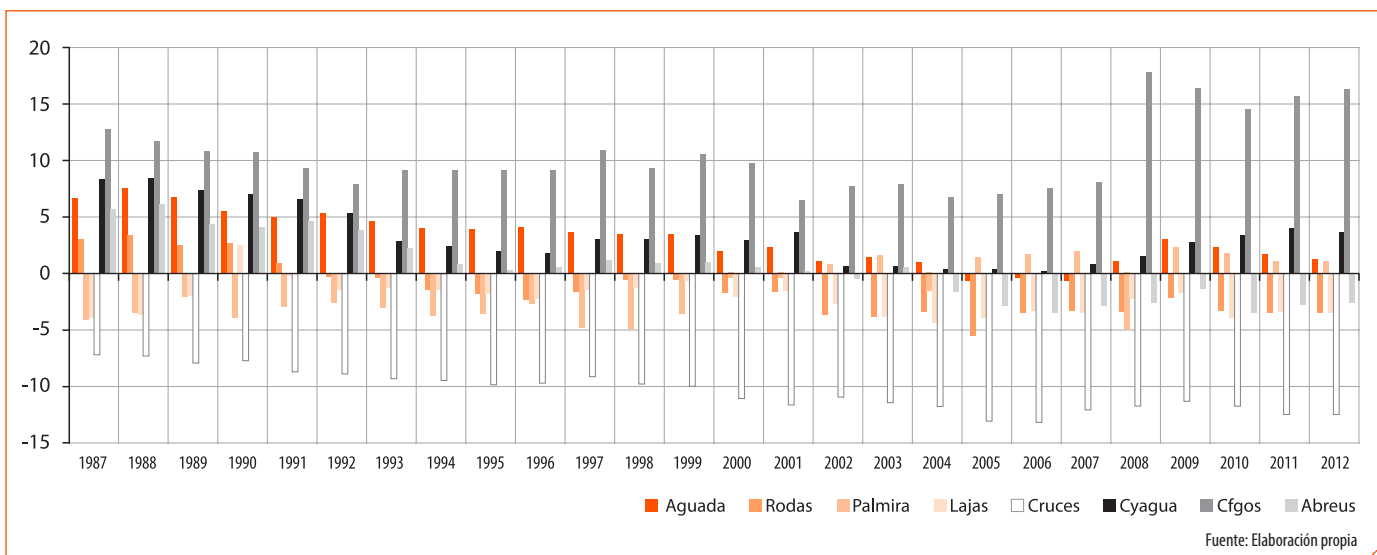


Fig. 1 Representación gráfica del IDM, por años y municipios.

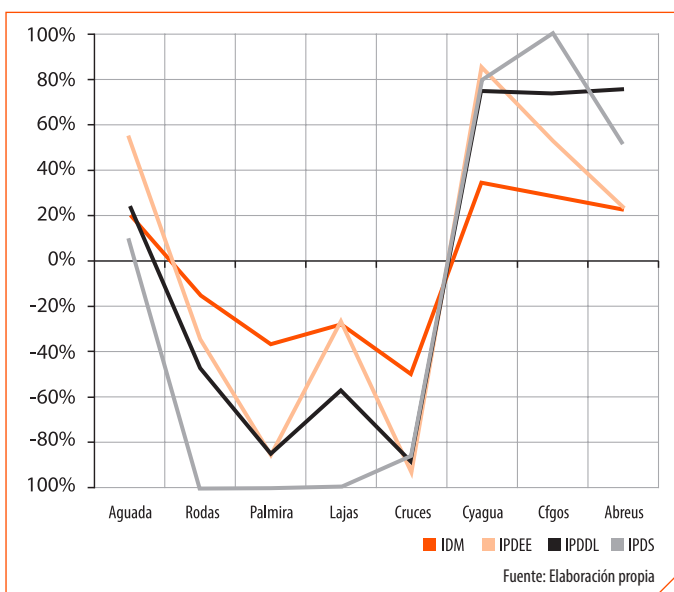


Fig 2. Representación gráfica del IDM y los índices parciales promedio por municipios

Tabla 8. Resultado promedio del IDM e índices parciales por municipios. Periodo 1987-2012

Índices	Aguada	Rodas	Palmira	Lajas	Cruces	Cyagua	Cfgos	Abreus
IDM	3,16	-1,33	-1,31	-2,04	-10,16	3,37	10,54	0,58
IPDEE	5,48	-1,7	-1,69	0,02	-8,58	5,07	9,35	0,05
IPDDL	-4,81	-1,21	-0,03	-2,18	0,86	-1,01	7,35	1,35
IPDS	-2,23	-4,7	-0,54	-3,06	0,57	0,48	9,77	-0,63

Estrategia de transformación desde el territorio

Toda verdad pasa por tres etapas. Primero se la ridiculiza. Segundo, genera una violenta oposición. Tercero, resulta aceptada como si fuera algo evidente.
Arturo Schopenhauer

La investigación del desarrollo socioeconómico local nos ha llevado a algunos resultados de trascendencia metodológica para la comprensión de los campos de acción en función de actuar a favor del desarrollo socioeconómico en la construcción del socialismo.

La disparidad del desarrollo que distingue a las diversas unidades territoriales y locales, elevan a lugar preponderante la necesidad de trabajar en la nivelación de las unidades locales, pues ello es condición de cooperación en aras de su desarrollo mutuo. Los severos desníveis que presentan, como consecuencia del desarrollo monocéntrico –característico del subdesarrollo– y que se han consolidado como deformación estructural,⁹ impiden en buen grado, las relaciones de cooperación para el desarrollo, lo que genera un obstáculo adicional al avance progresivo que se encierra en la base misma del desarrollo social. La disparidad del desarrollo socioeconómico local no es privativa del territorio de Cienfuegos,

9 Esta característica se ha establecido con apoyo en varios estudios realizados sobre la evolución del desarrollo a escala municipal (Quevedo Delfín, Ayancy B., 2012), (Flor Raymond y Padilla Sánchez, 2004).

también es característica de otras provincias,¹⁰ y a nivel del país, la deformación estructural es constatable.¹¹

La estrategia para la nivelación del desarrollo de las localidades debe concebirse como *sistemas productivos locales*, que es preciso gestionar con un *enfoque integral* (hacia lo interno de la localidad y en sus nexos con el entorno territorial, regional, nacional e internacional). En esta dirección las estrategias predominantes deben considerar el fortalecimiento de los procesos de ajustes productivos, el mejoramiento de la productividad del trabajo y la competitividad, la gestión del empleo y las innovaciones (potenciando para ello la cooperación en redes locales), el uso del potencial humano, infraestructural, natural e histórico-cultural del desarrollo local, el impulso al control local del desarrollo con la participación activa en la gestión pública de la población a través de los órganos del Poder Popular en su estructura básica: el Consejo Popular y la dinamización de la descentralización hacia las localidades¹² (para elevar las sinergias locales).

La orientación hacia estas estrategias presenta limitaciones tales como: la ausencia de un marco legal (normativo) adecuado,¹³ la reducida autonomía para la acción local debido a un sistema institucional prohibitivo que no encausa las acciones a favor de la gestión local, la insuficiencia del recurso humano preparado para el desarrollo local, la falta de masas críticas que favorezcan el desarrollo en las localidades, así como las grandes insuficiencias en la coordinación entre agentes locales del desarrollo.

Se hace necesario movilizar el pensamiento y la acción al nivel local, y para ello es preciso activar las capacidades de pensamiento local, pero con fundamento de rigor, donde la localidad no aparezca como un “teatro”

donde ocurre el “acto” del desarrollo sino como lo que es: un actor decisivo del desarrollo. Ello presupone trasladar a cada uno de los distintos decisores, gestores, actores y beneficiarios del desarrollo, la capacidad de participar en la proyección del desarrollo de su localidad, que es, de por sí, el desarrollo propio en tanto el desarrollo de cada quien está en dependencia de las condiciones presentes en su localidad para favorecerlo.

Es necesario desplegar acciones de capacitación para lograr la movilización hacia y por el desarrollo local. Pero esta capacitación precisa ser enfrentada en el mismo proceso de gestión del desarrollo socioeconómico local, mediante la incorporación activa de todos los involucrados, desde los líderes hasta los beneficiarios, de manera que se formen como agentes conscientes y se construya la conciencia colectiva del desarrollo en la población local.

Como contribución a la generación de las acciones por el desarrollo socioeconómico local se ha emprendido un proceso de incorporación de los Consejos Populares de la provincia de Cienfuegos (74 en sus 8 municipios) a la proyección de sus estrategias de desarrollo socioeconómico. Es una experiencia que se halla en sus inicios; pero que ha permitido introducir un componente de motivación y compromiso al nivel básico de la gestión estatal con el desarrollo socioeconómico local. Hoy se cuenta con una guía para esta acción que facilita la capacitación inicial y poner en marcha una experiencia que, con el apoyo en la extensión universitaria donde participan estudiantes y profesores y que con el despliegue de las acciones sucesivas, irá aportando la necesaria acumulación de enseñanzas que permitirán avanzar por una ruta de precisión, sistematización de experiencias, perfeccionamiento sistemático y avance de la sociedad local.¹⁴

Las acciones para propiciar la proyección estratégica del desarrollo local con el apoyo a la gestión estatal en los Consejos Populares ha enfrentado acciones de capacitación (a miembros de los Consejos Populares y profesionales que pueden apoyar las acciones), la preparación de facilitadores del proceso, se trabaja en la extensión de las acciones al cooperar en la conformación de proyectos de desarrollo para la localidad, y la cooperación con las direcciones municipales en la formulación de estrategias integradoras de los resultados elaborados a nivel de los Consejos Populares.¹⁵

10 Al respecto un análisis comparativo de la provincia de Cienfuegos y la de Matanzas corrobora la distancia entre las unidades municipales, con la ventaja para la cabecera provincial, seguida de los municipios privilegiados en materia de inversiones o estrategias nacionales. Cfr. R. Cabrerías Hernández y J.R. Pino Alonso, *Desarrollo humano y económico de los municipios de Cienfuegos y Matanzas*.

11 Cfr. E. Méndez Delgado y M.C. Lloret Feijó: *Índice de desarrollo humano a escala territorial en Cuba (1985-2002)*.

12 Como se enfatiza en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, en particular en el 178, p. 26.

13 La expresión “adecuado” refiere la necesidad de que el marco legal incentive, motive, promueva, conduzca, encauce, la actividad humana por el avance y progreso, regule a favor del incremento de la iniciativa local para el crecimiento de las fuerzas productivas, la producción y satisfacción de necesidades orientadas a la elevación del nivel de vida de la población (VI Congreso del PCC, 2011, p. 5), y no sea restrictivo o prohibitivo, que es la característica predominante de las regulaciones hoy presentes en la gestión socioeconómica.

14 Cfr. J. R. Pino Alonso: *Guía para la gestión estratégica del desarrollo socioeconómico local en el Consejo Popular*.

15 Estas acciones se han reconocido por la Asamblea Provincial del Poder Popular y la Delegación del CITMA en Cienfuegos

Una problemática de relevancia en relación con el desarrollo socioeconómico local y su gestión es la correspondiente a la inconsistencia que introduce en la gestión del desarrollo la contraposición continuidad–discontinuidad de los procesos vinculados. De una parte, el desarrollo es un proceso continuo, mientras la gestión de Estado y gobierno es discontinua, generando una contradicción que en la realidad complica e impide un proceso eficiente en la gestión del desarrollo. A esta dificultad es preciso hallarle solución, la cual puede solo estar dada a partir de que se involucre en el proceso de proyección y gestión de desarrollo el órgano colectivo del Estado y el gobierno a nivel de las Asambleas del Poder Popular y los Consejos de Administración, de modo que mediante acuerdos de esos órganos, las estrategias con sus correspondientes planes de acción, quede fijado en términos de políticas de largo alcance.

En la gestión del desarrollo socioeconómico local la experiencia internacional y de gestión en la provincia y alguno de sus municipios, ha demostrado la útil e importante contribución de un equipo dedicado en el municipio a la gestión del desarrollo socioeconómico local. La conformación formal de una agencia o grupo de trabajo de desarrollo socioeconómico local a nivel del municipio, como equipo de la Asamblea Municipal del Poder Popular, que se integre por especialistas comprometidos con el proceso de desarrollo socioeconómico local y acojan un programa de capacitación, investigación y autopreparación continuada como modo de actuación, y que puede estar formado por un grupo de profesionales voluntarios de la localidad, con un líder real de estos procesos que sí sea de dedicación exclusiva. Tal estructura puede, de conjunto con las decisiones de la Asamblea del Poder Popular, salvar la contradicción que genera la discontinuidad de las direcciones estatales y de gobiernos ante la necesaria continuidad del proceso del desarrollo.

La estrategia de transformación desde el territorio confirma y pone de manifiesto la necesidad de avanzar en el desarrollo de la teoría socioeconómica de la construcción del socialismo, la cual, lamentablemente, se ha quedado muy rezagada con relación a la demanda de las tareas prácticas de transformación que se imponen. Aspectos como la determinación, papel y significado estratégico de la coexistencia de los sistemas económico-productivo y socioeconómico de relaciones de producción; el significado de la división social del trabajo, la profundización de la especialización, la innovación

tecnológica y la consecuente cooperación en su papel decisivo para la expansión de las fuerzas productivas y la producción en la construcción del socialismo; la problemática de la reproducción social en las condiciones actuales de la sociedad de la información, sus leyes y relaciones de prioridad en el proceso de la acumulación; la transformación del trabajo, como medio de vida, en primera necesidad vital y los caminos por los que este proceso debe transitar; la compensación primero y la paulatina y gradual eliminación de la enajenación en el trabajo y la producción; la existencia objetiva de las relaciones de renta diferencial y absoluta del suelo en su significado para efectiva gestión del suelo, su preservación y mejoramiento, tanto para las actividades agropecuarias como constructivas; el alcance, las limitaciones y las verdaderas contradicciones de la existencia de las relaciones cosificadas a través de los mecanismos de mercado, entre otros, son temas que su fundamento científico y su cuestionamiento sistemático desde el plano de la ciencia, están ausentes en relación con la construcción del socialismo; y en la cadena gnoseología-ideología-práctica-metodología esta carencia facilita la comisión de errores en la actividad de transformación de la realidad objetiva en el proceso de avance hacia el socialismo.

Otros aspectos, no menos importantes, han tenido formulaciones desacertadas en las elaboraciones teóricas, entre ellos el de la propiedad sobre los medios de producción, donde se presenta como si fuera relación de producción la expresión jurídica, desconociendo la advertencia de los clásicos al respecto,¹⁶ y eso ha llevado a identificar con propiedad socialista a la propiedad estatal en las condiciones del proceso de construcción del socialismo. También el tratamiento que se da a la distribución como el aspecto central del proyecto socialista –cuando lo central es la producción, como ya se apuntaba arriba– y la formulación de la pretendida ley de la distribución para la etapa actual de las transformaciones como “de cada cual según su capacidad y a cada cual según su trabajo”, cuando Marx, al fundamentar el tema, señalaba los requisitos para que el hombre pudiera aportar según su capacidad:

cuando haya desaparecido la subordinación esclavizadora de los individuos a la división del trabajo, y con ella, el contraste entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; cuando el trabajo no sea solamente un medio de vida, sino la primera necesidad vital; cuando, con el desarrollo de los individuos en todos

con el Premio Provincial a la Innovación Tecnológica en abril de 2014 mediante la Resolución No. 7/2014.

16 K. Marx: *Miseria de la filosofía*, p. 151.

sus aspectos, crezcan también las fuerzas productivas y corran a chorro lleno los manantiales de la riqueza colectiva, solo entonces podrá rebasarse totalmente el estrecho horizonte del derecho burgués y la sociedad podrá escribir en sus banderas: ¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!¹⁷

Es decir, que primero debe rebasarse la subordinación a la división del trabajo, transformar el trabajo de modo que no se diferencie el intelectual del manual, que sea primera necesidad vital, que se desarrollen los individuos y con ellos las fuerzas productivas de manera que crezca significativamente la producción que satisface las necesidades, entonces el hombre podrá aportar según sus capacidades. Hoy el hombre potencialmente posee capacidades que no puede poner en función de la producción social porque el propio nivel de desarrollo alcanzado se lo impide, y los mecanismos de organización de la producción social no lo facilitan. De suyo se comprende que no es correcta aquella expresión que encontramos con frecuencia en los textos de economía política. Es decir, en el plano de la teoría económica es preciso avanzar en estos y muchos otros aspectos que nos den la posibilidad de fundamentar con más rigor las propias estrategias de desarrollo para la construcción del socialismo, que si bien no puede desconocer las del movimiento de la humanidad en su desarrollo, no puede limitarse a copiar lo que nos enseña el avance por la vía capitalista, por muy exitosa que ella haya sido en determinados contextos, pues eso nos llevaría en dirección opuesta a la que se busca. Esto no quiere decir que no se pueda adoptar y adaptar determinadas estrategias y cursos de acción; pero previa asimilación crítica a partir de una concepción teórica congruente, coherente y científicamente sustentada.

Reflexiones finales

Con frecuencia las personas se oponen a una propuesta solamente porque no han participado en su elaboración o porque fue elaborada por alguien que no es de su agrado.

Alexander Hamilton

El desarrollo socioeconómico local es un problema complejo que requiere, para la construcción del socialismo, que se gestione con elevada sustentación teórico-metodológica, desde la economía crítica, con participación

activa y consciente de todos o la mayoría de los actores y beneficiarios, en un proceso democrático, responsable, orientado a la justicia social, la actuación solidaria, elevación de la calidad de vida y el empleo eficaz de los recursos endógenos.

El progreso sucesivo en función del desarrollo desde la integralidad que exige, demanda de la ampliación de las investigaciones teóricas hacia aspectos medulares como el sistema de relaciones de producción, la comprensión de la transformación de las relaciones de propiedad, la producción como centro del socialismo, la reproducción social ampliada, sus leyes y las peculiaridades de la acumulación de la forma directamente social de la riqueza bajo la forma del individuo social. También la precisión de aspectos teóricos que se asumieron acriticamente desde las formulaciones que, de la experiencia soviética, se transfirieron como visión general del socialismo, y que la vida demostró, llevaron al fracaso del modelo soviético de construcción del socialismo.

A partir de los resultados del índice global (IDM) y de los índices parciales construidos ha sido posible caracterizar y analizar el nivel de desarrollo socioeconómico relativo de los ocho municipios de la provincia de Cienfuegos y detallar su evolución en el periodo de estudio. El ordenamiento general obtenido de promediar los valores del IDM ha permitido distinguir dos extremos notables en los niveles de desarrollo: de un lado Cienfuegos, muy distante del resto y liderando los municipios con valores promedios positivos, constituidos por Cumanayagua, Aguada y Abreus y del otro extremo: Palmira, Lajas, Rodas y Cruces. Por consiguiente, los municipios de peores resultados integrales fueron los de la zona centro-norte.

Sin dudas, uno de los principales problemas que debe enfrentar la economía cubana, en perspectiva, es la ampliación de la brecha entre territorios y hacia el interior de los mismos, por lo que la provincia de Cienfuegos no está ajena a esta situación, ni al peligro de una posible y profunda desarticulación del espacio regional, especialmente entre la zona centro-sur y la zona centro-norte, cuyos desequilibrios se han incrementado en el periodo investigado. Lo más significativo en la evolución del desarrollo socioeconómico en el espacio y el tiempo, fue la acentuación de las disparidades intermunicipales en el periodo 1987-2012. Estas se caracterizaron por determinados rasgos, entre los que se destacaron: el gran contraste entre el municipio de Cienfuegos y los municipios de la zona centro-norte; la capacidad de concentración de actividades económicas

17 K. Marx: *Crítica al Programa de Gotha*, aspecto 3.

frente a la atonía inversionista, la inestabilidad económica y las desigualdades en el potencial agroforestal y ganadero, la tendencia a la concentración y urbanización de la población rural frente al despoblamiento del campo; el desequilibrio en el desarrollo del sistema de asentamientos, matizado por la ausencia de niveles intermedios que permitan equilibrar su funcionamiento y, finalmente, la concentración de la infraestructura

y los servicios sociales básicos y especializados. Por consiguiente, el desarrollo socioeconómico ha sido un proceso esencialmente desequilibrado hacia el interior del territorio, con un aumento de las desigualdades intermunicipales, lo cual exige actuar del modo más dinámico posible (en el corto plazo) a partir de estrategias de transformación coherentes con la visión de futuro del territorio. ■

Bibliografía

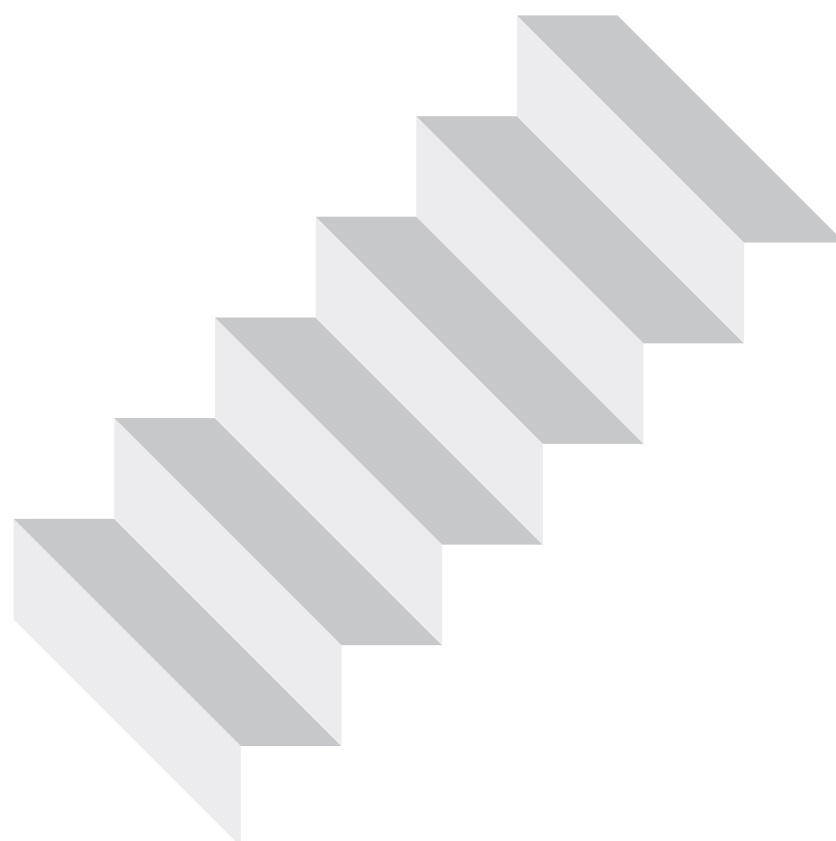
- BECERRA, F.: "Evolución del desarrollo socio-económico a escala territorial: el caso de la Provincia de Cienfuegos", tesis de doctorado, Universidad de Cienfuegos, 2003.
- CABRERAS HERNÁNDEZ, R. y J.R. Pino Alonso: *Desarrollo humano y económico de los municipios de Cienfuegos y Matanzas*, Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez, Cienfuegos, 2009.
- COLARTE MORANDO, T. E. y F. BECERRA LOIS: "Características subyacentes en el desarrollo socioeconómico de la provincia de Cienfuegos durante el periodo 1987-2000", *Revista Economía y Desarrollo*, no. 2, 2003.
- ENGELS, F.: *Principios del comunismo*. Manuscrito. (1847).
- FLOR RAYMOND, Y. y Y. PADILLA SÁNCHEZ: *El sistema productivo local en Rodas*. Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez, Cienfuegos, 2004.
- FARIÑA, B., P. GORDO GÓMEZ, A. DE LOS RÍOS y B. RODRÍGUEZ: *Identificación de los cambios en la tipología económica de los espacios rurales en la comunidad autónoma de Castilla y León entre (1991-2001)*, XXXI Reunión de estudios regionales, Alcalá de Henares, 2005.
- GARCÍA, M.: *Las teorías acerca del subdesarrollo y el desarrollo: una visión crítica*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.
- MARX, K.: *Miseria de la filosofía*, Editora Política, La Habana, 1963.
- _____ : *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Editora Política, La Habana, 1967.
- _____ : *Crítica al Programa de Gotha*, Ciencias Sociales, La Habana, 1973.
- MÉNDEZ DELGADO, E. y M. C. LLORENT FEIJÓ: *Índice de desarrollo humano a escala territorial en Cuba (1985-2002)*, 2005.
- PINO ALONSO, J. R.: *Desarrollo y su investigación. Teoría y metodología*. Editorial Académica Española, Falta ciudad, 2012.
- _____ : *Guía para la gestión estratégica del desarrollo socioeconómico local en el Consejo Popular* (Primera). Universo Sur, Cienfuegos, 2013.
- QUEVEDO DELFIN, A. B.: "Evolución y del desarrollo económico y social a escala territorial. El caso de la provincia de Cienfuegos". Coloquio Nacional Carlos Rafael Rodríguez In Memoriam, mayo de 2012.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del PCC, La Habana, 2011.
-



CAPÍTULO 10



Planificación socioeconómica territorial. Situación actual en la provincia de Holguín





Planificación socioeconómica territorial. Situación actual en la provincia de Holguín

NORMA SÁNCHEZ PAZ
IBORIS SÁNCHEZ RIGÑAK

Introducción

La coincidencia de las crisis económica, financiera, energética, alimentaria y ambiental, con gran impacto en los países subdesarrollados, caracteriza los tiempos actuales. Para la economía cubana se amplían y profundizan las carencias y se impone la urgencia de cambiar los enfoques, métodos y herramientas de dirección, planificación, organización y control para adaptarlos a las nuevas condiciones, así como modificar aquellos que han demostrado, a través de la práctica por más de medio siglo, no ser eficientes para satisfacer las necesidades de la población y garantizar ritmos de desarrollo sostenible. Esto hace que sea indispensable perfeccionar y actualizar el modelo económico cubano.

Los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en abril de 2011, dejan claro que la planificación continuará siendo la vía principal de dirección de la economía, pero que deberá transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control.

Esto indica que, dadas las condiciones actuales, la planificación territorial, como componente del sistema de planificación socioeconómica, también requiere reformas. Los directivos necesitan instrumentos que ayuden a establecer prioridades, a tomar decisiones en un ambiente de complejidad e incertidumbre, explorar el futuro para anticiparse a los problemas, y nuevos métodos que sustituyan los ya clásicos de planificación y análisis que tenían como referencia el ayer para prever el futuro.

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre las reformas necesarias para la planificación territorial en Cuba, a partir de las premisas que desde la teoría, sustentan la planificación del desarrollo socioeconómico a este nivel. Se incluye, además, un análisis sobre la situación actual de los proyectos de Iniciativas de Desarrollo Municipal (IDM) en la provincia Holguín que evidencia el apremio de una posición diferente de los gobiernos locales en relación con la planificación del desarrollo.

Premisas para la planificación del desarrollo socioeconómico territorial

La concepción del territorio, asociada a la mayoría de las teorías actuales sobre desarrollo, lo define como un espacio, que aunque no se encuentra perfectamente delimitado desde el punto de vista físico y espacial, posee un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales, históricas y naturales que le ofrecen una coherencia tal que lo convierten en un elemento tangible, capaz de influir y de ser tratado como un actor más del desarrollo.¹

Al decir de Alburquerque, el marco territorial no puede ser reducido a simple espacio abstracto e indiferenciado, es preciso considerarlo como un "actor fundamental de desarrollo, integrado no solo por el medio físico, sino por los actores sociales, y sus organizaciones, las instituciones locales, la cultura y el patrimonio histórico local, entre otros aspectos básicos".² Razón por la cual no se debe pensar en lograr desarrollo económico y social en un país, sin detenerse en un estudio profundo de las posibilidades que brinda cada uno de los territorios que lo conforman, desde la capital hasta el más apartado de los municipios, ni tampoco planificar el desarrollo futuro sin conocer las capacidades y potencialidades que cada municipio puede aportar a la satisfacción de sus propias necesidades y las de la economía nacional.

Sobre la planificación territorial existen varias definiciones pero, de forma general, hay una tendencia a coincidir en que se trata de un complejo proceso que tiene su esencia en la anticipación, la formulación de objetivos, la determinación de las necesidades de recursos y el establecimiento de acciones dirigidas a satisfacer las demandas de la sociedad en un territorio determinado.

De Dios define la planificación territorial como un "proceso de perspectivas múltiples que va emergiendo

con mayor claridad ante la creciente complejidad e incertidumbre de los procesos de desarrollo en países y regiones, los cuales ejercen una presión sobre los enfoques e instrumentos tradicionales de planificación e inducen a su adecuación ante los cambios actuales y futuros".³ Es decir, destaca la necesaria combinación de varios puntos de vista para planificar de forma integral el desarrollo de un territorio y la ineludible adaptación de sus métodos y técnicas ante condiciones de cambio, como las que vive actualmente el país.

Para expresar la necesaria armonía que debe caracterizar la relación entre la planificación territorial y su manifestación en un espacio determinado, se define también como una "herramienta dirigida a la ordenación del territorio con el objetivo de organizar la ocupación racional del suelo, respetando y garantizando un desarrollo humano sostenible".⁴

En opinión de las autoras, tal definición refuerza dos aspectos imprescindibles para este proceso, en primer lugar, la planificación territorial no puede ignorar el ordenamiento territorial, y en segundo lugar, es necesario establecer un sistema de planificación del territorio que sea integral y sustentable, capaz de contribuir a la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Esto significa que el subsistema de planificación territorial que se requiere debe estar en consonancia con el modelo de desarrollo humano sostenible que defiende la Comisión Mundial del Ambiente y el Desarrollo (WCED) y que se sustenta en tres pilares: lo social, lo ecológico y lo económico (ONU, 1992). Aunque desde la última década del siglo xx se comenzó a plantear con mayor fuerza la necesidad y urgencia de la integración de estos tres aspectos en cualquier actividad dirigida a mejorar los indicadores de desarrollo humano, se debe reconocer, en la segunda década del presente siglo, que la planificación territorial no tiene hoy ese carácter integrador y es todavía una tarea pendiente en la mayoría de los países que de alguna forma aplican la planificación a ese nivel.

Los resultados empíricos de investigaciones y proyectos sobre temas de desarrollo territorial y local realizados en Cuba, y de manera relevante en el Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial de la Universidad de Camagüey (CEDET), han permitido identificar un conjunto de premisas que constituyen condicionantes de

1 R. González Fontes y M. Piña González: "Globalización, territorios y desarrollo local", p. 13.

2 F. Alburquerque: *Guías para agentes. Desarrollo económico territorial*.

3 A. de Dios Martínez: "La integración territorial en la planificación del crecimiento económico de la provincia de Camagüey. Una variante instrumental".

4 G. Nicola Garcés: "Planificación territorial", s/p.

la ejecución efectiva de los procesos de gestión del desarrollo local. Entre estas premisas se destaca que la planificación debe constituir el “eje articulador de todo el proceso de gestión del Desarrollo Local y que ha de tener un carácter estratégico”⁵

Esto se debe a que, en correspondencia con la conceptualización actual sobre territorio, “la localidad ya no es solo el espacio físico donde ocurren los procesos de gestión del desarrollo sino que posee un carácter organizacional, que exige que esos procesos se alcancen en equilibrio con los cambios que se producen en el entorno”⁶, lo que según Luís Gaj constituye la esencia de la gestión estratégica.

Pero siendo la planificación un proceso de anticipación, se considera oportuno añadir que no solo debe tener un carácter estratégico que tome en cuenta la dinámica del entorno, sino también que ese carácter organizacional del municipio, como instancia donde se integran los recursos humanos y físicos con el fin de alcanzar unos objetivos comunes, exige que la planificación posea, además, un carácter prospectivo que promueva la participación de todos los actores de la localidad y una mejor utilización de los recursos disponibles para diseñar y construir el futuro deseado.

Por tanto, se puede afirmar que la planificación económica y social territorial es el proceso formal y socializado que contribuye a la satisfacción de las aspiraciones de los habitantes de un territorio a partir de la identificación de sus necesidades, el mejor aprovechamiento de los recursos de todo tipo disponibles, y la formulación de alternativas que aseguren un desarrollo integral equilibrado, presente y futuro, de todos sus miembros.

Con este enfoque la planificación territorial se muestra como una nueva forma de actuar a favor del desarrollo desde el territorio, desde lo local, con su origen en lo que la población necesita y aspira, y busca alternativas concertadas de solución para satisfacer esas necesidades a partir del aprovechamiento racional de los recursos físico ambientales, técnico-productivos, humanos, económico-financieros y socioculturales que posee el lugar.

La planificación del desarrollo a partir de la utilización de esos recursos endógenos no debe significar un distanciamiento o ruptura en relación a las estrategias globales y políticas macroeconómicas. Coincidiendo con Íñiguez⁷ de lo que se trata es de concebir el desarrollo local en una doble vía, negociando la coexistencia de

políticas macroeconómicas y macro sociales con las micro territoriales, micro locales, u otras; en fin transitando entre las escalas de observación e intervención sobre los procesos.

Esto indica que se reconocen los beneficios que trae la identificación de las potencialidades de cada territorio para la formulación de estrategias a favor del desarrollo socioeconómico local, pero ello no es suficiente para lograr desarrollo equilibrado y proporcional a nivel territorial, regional o global. Para comprender esta premisa debe pensarse en qué sería de los habitantes de un territorio cuyas potencialidades se vean limitadas por la no existencia de recursos endógenos suficientes.

No todos los municipios han sido igualmente favorecidos por la naturaleza o por las divisiones político-administrativas; muchos no disponen de suelos fértiles para desarrollar la agricultura; no todos poseen atributos demandados por el turismo o sus recursos son atractivos para los inversionistas extranjeros; no pocos carecen de capital humano preparado para asumir responsabilidades en la conducción de programas de desarrollo. Indudablemente la planificación territorial exige la coexistencia de alternativas de desarrollo construidas desde abajo y desde adentro y, además, de políticas macroeconómicas elaboradas a nivel de la economía nacional.

Adoptar este enfoque integrador está también en correspondencia con la propuesta del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) sobre la necesidad de promover e institucionalizar cuatro funciones básicas de la planificación: visión de largo plazo o prospectiva, coordinación, evaluación, y concertación estratégica. Estas funciones, con independencia de la institucionalidad que prevalezca, estarán dirigidas a definir una visión compartida de futuro, facilitar la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales; apoyar la gestión por resultados para conocer el cumplimiento y los impactos de las políticas y programas; y respaldar una mayor participación, tanto pública como privada, en el quehacer nacional de manera descentralizada y efectiva.

En la planificación territorial el cumplimiento de estas funciones básicas es esencial para orientar las decisiones estratégicas y reducir la visión cortoplacista que ha primado en la gestión pública del nivel central y proporcionar una lectura más amplia de la realidad. Con ello se pretende crear una conciencia política en la ciudadanía en torno a la necesidad de tener metas de largo alcance y líneas de continuidad que trasciendan los periodos de

5 R. González Fontes y M. Piña González: Ob. cit., s/p.

6 L. Gaj citado por R. González Fontes y M. Piña González: Ob. cit.

7 Cfr. L. Íñiguez Rojas: “El territorio y lo local en la política económica y social”.

mandato del gobierno, buscar que la administración pública no se deje absorber por la cotidianidad, y aumente su responsabilidad con la nación vista como un todo.⁸

El desarrollo local no es un proceso espontáneo sino que se formula e implementa de acuerdo a las necesidades e intereses de la sociedad y, por tanto, su planificación exige tener en cuenta los requerimientos teóricos y prácticos que garanticen su formulación adecuada o, de lo contrario, los resultados no serán los deseados. Por ello, es evidente la necesidad ineludible de perfeccionar el sistema de planificación territorial cubano sobre la base del cumplimiento de los fundamentos teórico-metodológicos que sustentan esta disciplina desde sus albores y la actualización con los nuevos enfoques que las condiciones vigentes demandan.

Actualmente son muchos los factores que inciden en la debilidad de los sistemas de planificación territorial pero entre ellos se destaca el dinamismo de los cambios que se producen. La complejidad del entorno exige que el rumbo a seguir sea la construcción colectiva del cambio y que se desarrolle el pensamiento estratégico para la búsqueda de soluciones basadas en la creación y el aprendizaje colectivo, sin desestimar la significación de tales cambios.

La aceleración de los cambios tecnológicos, económicos y sociales requiere una visión a largo plazo, esquemas de cooperación empresarial e institucional en aspectos que por su dimensión e importancia se convierten en estratégicos, y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, por tanto, se insiste en la necesidad de nuevos enfoques de planificación socioeconómica territorial. Se comienza a hablar con mayor frecuencia de la palabra estrategia y se intensifica la preocupación por el futuro; se fortalece el papel de la *planificación estratégica* y la incertidumbre busca respuestas en la *planificación prospectiva*.

La *planificación estratégica* ha sido definida como “un proceso continuo de reflexión y búsqueda de opciones para el futuro que tiene muy en cuenta el entorno caracterizado por el cambio y la incertidumbre, y cómo la organización, con sus recursos actuales y potenciales, puede insertarse de la mejor forma posible en él, en pos del consenso y la participación para dar respuesta a los problemas estratégicos”.⁹ La planificación estratégica se desarrolla inicialmente en el campo de las empresas, y su

incorporación a las prácticas de los gobiernos regionales y urbanos es reciente –segunda mitad del siglo xx– como respuesta a la complejidad e incertidumbre que caracterizan el contexto de la acción pública a favor del desarrollo local. Su objetivo a este nivel es orientar las decisiones y las acciones hacia los asuntos realmente importantes para la población del territorio, contribuyendo a concertar en ello las energías del sistema de actores locales o regionales.

Una visión estratégica puede constituir un faro para la administración y un elemento vital de la democracia participativa pues permite a los ciudadanos dialogar con los gobernantes acerca de la prioridad de los objetivos del desarrollo a nivel económico, social, cultural, ambiental, político y científico-tecnológico.¹⁰

Por su parte, la *prospectiva* invierte el camino tradicional de la planificación, si antes el punto de partida era el pasado, esta propone que se inicie partiendo de cómo se quiere que sea el futuro y sobre esa base construirlo.

La prospectiva y la estrategia se unen para bien, y se comienza a hablar de *prospectiva estratégica*. Su aplicación en la planificación territorial por sí sola no resuelve los problemas que afectan a los territorios pero permite una visión global y compartida entre todos sus miembros y estimula la imaginación y la creatividad, reduce las incoherencias y las incertidumbres, crea un lenguaje común y ordena la reflexión colectiva para contribuir a la solución de los problemas que constituyen prioridades para el desarrollo. Es una forma de posicionar los municipios en un mundo globalizado y competitivo¹¹ y uno de los rasgos que mejor caracteriza la planificación territorial actual.

En resumen, teniendo en cuenta los argumentos analizados, se puede plantear que la planificación del desarrollo socioeconómico a nivel territorial en las condiciones actuales de la economía cubana debe tener como premisas:

- El cumplimiento de los fundamentos teóricos que sustentan la planificación.
- No pensar en lograr desarrollo económico y social en el país sin detenerse en un estudio profundo de las posibilidades que brinda cada uno de los territorios que lo conforman.
- La planificación a este nivel no puede ignorar el ordenamiento territorial.

8 Cfr. J. Medina Vásquez y E. Ortegón: *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*.

9 R.J. Gárciga Marrero: *Formulación estratégica. Un enfoque para directivos*, p. 25.

10 Cfr. Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón: Ob. cit.

11 Cfr. A. Elizalde Hevia: *Planificación Territorial y políticas públicas para el desarrollo local*.

- La planificación debe constituir el eje articulador de todo el proceso de gestión del desarrollo socioeconómico de los territorios y del país.
- La planificación del desarrollo económico y social, también con una mayor preocupación por la protección del medio ambiente y los problemas ecológicos.
- Concebir el desarrollo local a partir de la coexistencia de alternativas de desarrollo construidas desde lo endógeno y políticas macroeconómicas y macro sociales elaboradas a nivel de la economía nacional, es decir, preciar la participación del Estado para favorecer zonas estratégicas para el desarrollo y para proteger zonas pobres y atrasadas.
- Respalda una mayor participación, tanto pública como privada, que garantice la construcción colectiva del futuro.
- Hacer efectivo el diálogo entre gobernantes y ciudadanos acerca de la prioridad de los objetivos de desarrollo a nivel económico, social, cultural, ambiental, político y científico-tecnológico.

Con relación al cumplimiento de estas premisas, la práctica muestra que existen problemas por resolver, sin embargo, la última de ellas amerita un análisis más profundo debido a su importancia para acelerar y garantizar los procesos de desarrollo; para ello se utilizará información referida a la situación actual de los proyectos de iniciativas municipales de desarrollo local (IMDL) en la

provincia de Holguín, una de las alternativas incluidas en la planificación del desarrollo a partir de recursos endógenos.

Situación actual de los proyectos de IMDL en la provincia Holguín

En los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* se plantea que como aún, con la adopción de las medidas tomadas desde el año 2005 y dado el complejo panorama existente, no se han resuelto los principales problemas que limitan el desempeño de la economía será necesario, entre otros aspectos, “otorgar mayores facultades, en los marcos del plan, a las empresas, e impulsar con efectividad la iniciativa de los territorios para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico”.

En su concepción teórica los Proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local deben estar encaminados a fortalecer la base productiva y las producciones de bienes y servicios para lograr la sustentabilidad y sostenibilidad del municipio y el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo. En la provincia Holguín, para el año 2013, fueron aprobados trece proyectos de IMDL (tabla 1).

Según la Resolución No. 187/2011, del Ministerio de Finanzas y Precios, referida al “Procedimiento financiero de los proyectos de iniciativa municipal de desarrollo local”, en su artículo 3 establece que el financiamiento necesario

Tabla 1. Proyectos de IMDL aprobados en la provincia de Holguín.

No.	Proyectos de IDM	Sector	Municipio	Estado en que se encuentra
1	Servicio de reconstrucción y reparación de colchonería variada	Industrias Locales	Holguín	Funcionando
2	Servicio de proyectos de ingeniería y diseño Umbrales	Poder Popular	Holguín	Funcionando
3	Patio del Bolero	Cultura	Holguín	Funcionando
4	Prestación de servicios técnico profesionales para actividades socioculturales	Cultura	Holguín	Funcionando
5	Laboratorio comunitario audiovisual (Cine)	Cultura	Holguín	Funcionando
6	Bazar de Artesanía	Transporte	Holguín	Funcionando
7	Servicio constructivo de Umbrales	Poder Popular	Holguín	
8	Restaurante Arimao	Cultura	San Germán	
9	Ciudad a tus pies	Cultura	Holguín	
10	Imprenta Lugones	Instituto del Libro	Holguín	
11	Mar de Nuestra Señora (Local de diversión)	Cultura	Frank País	
12	Ampliación de producción de conos y tubos Opnend	Hilandería Gibara (Subordinación nacional)	Gibara	
13	Aprovechamiento de recursos geológicos	Industrias Locales	Holguín	

Fuente: Dirección provincial de Economía y Planificación, Holguín, abril 2014.

en ambas monedas para los proyectos aprobados se asignará a través de créditos bancarios que se le otorgarán a las entidades que tengan aprobados proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local.

Como se observa, de estos proyectos solo seis están ejecutados y prestando servicios a la población. Esto indica que existen recursos inmovilizados, ya aprobados y conciliados con el Plan de la Economía Nacional desde el año pasado, correspondientes a siete proyectos de iniciativas municipales en la provincia que aún no generan los ingresos previstos.

Se considera significativo señalar que la mayoría de los proyectos aprobados corresponden al municipio cabecera Holguín y que solo para otros tres municipios de la provincia, de trece más que posee, fueron aprobados proyectos, y que para mayor contrariedad, ninguno de los tres se ha ejecutado.

El sector de mayor cantidad de iniciativas es Cultura con seis proyectos, lo cual no deja de ser importante, pero teniendo en cuenta que en la política económica y social trazada por el Partido en su VI Congreso se expresa que para enfrentar los problemas de la economía, la política económica deberá transitar por dos tipos de soluciones que requieren congruencia entre sí, es decir, a corto plazo, “encaminadas a eliminar el déficit de la balanza de pagos, que potencien la generación de ingresos externos y la sustitución de importaciones, y a su vez, den respuesta a los problemas de mayor impacto inmediato en la eficiencia económica, la motivación por el trabajo y la distribución del ingreso y creen las necesarias condiciones infraestructurales y productivas que permitan el tránsito a una etapa superior del desarrollo” y “soluciones del desarrollo sostenible, a más largo plazo, que conduzcan a una autosuficiencia alimentaria y energética altas, un uso eficiente del potencial humano, una elevada competitividad en las producciones tradicionales, así como el desarrollo de nuevas producciones de bienes y servicios de alto valor agregados”, entonces se puede afirmar que estos proyectos, en su mayoría, no responden a la política trazada, pues no están dirigidos a las soluciones requeridas para enfrentar los problemas de desarrollo desde los territorios.

De los proyectos aprobados solo uno corresponde a empresas de subordinación nacional, el de la Hilandería de Gibara, y tampoco ha sido ejecutado. Como en el 2013, los proyectos aprobados se concentran en el municipio Holguín; Cultura posee el 50 % de ellos y no tributan a las prioridades y necesidades del territorio y el país.

En una simple mirada a estos proyectos se puede apreciar que entre ellos no hay ninguno que responda

Tabla 2. Para el año 2014 se aprobaron solo cuatro proyectos de IMDL.

No.	Proyectos	Sector	Municipio	Estado de ejecución
1	Complejo cultural Plaza de la Marqueta	Cultura	Holguín	Inicio
2	Restauración, remodelación y modernización del Rincón del Guayabero	Comercio	Holguín	Inicio
3	Restauración y remodelación de la cafetería La Marieta	Comercio	Holguín	Inicio
4	La Esquina de Artex (Local para alquilar)	Cultura	Holguín	Inicio

Fuente: Dirección provincial de Economía y Planificación, Holguín, abril 2014.

a las prioridades definidas por la política económica y social planteada en los lineamientos del Partido, y aunque la cultura es una de las dimensiones a considerar en el desarrollo local, es necesario también priorizar la producción de alimentos, la producción de bienes y servicios de alto valor agregado y/o que sustituyan importaciones, elevar la motivación por el trabajo y la capacidad creativa para la búsqueda de soluciones que promuevan progreso.

Las estructuras responsables de la selección y aprobación de esos proyectos en los territorios (Economía y Planificación, Finanzas y Precios, Trabajo y Seguridad Social, Estadísticas, Planificación Física, CITMA, Banco y otros) deben tener visión para definir prioridades, no dejar a la base toda la autonomía para la elaboración de las propuestas de proyectos y funcionar teniendo en cuenta el contenido del lineamiento número 37 que plantea que “El desarrollo de proyectos locales, conducidos por los Consejos de Administración Municipal, en especial los referidos a la producción de alimentos, constituyen una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, favoreciendo el desarrollo de las mini-industrias y centros de servicios, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la Economía Nacional y de los municipios”.

En correspondencia con lo anterior, otro aspecto relevante a tener en cuenta por las estructuras que seleccionan y aprueban los proyectos es el abordado en el lineamiento 50: “aplicar una política crediticia dirigida en lo fundamental, a brindar el apoyo necesario a aquellas actividades que estimulen la producción nacional, generadoras de ingresos en divisas o sustituidoras de

importaciones, así como otras que garanticen el desarrollo económico y social". Sin necesidad de aludir a cifras exactas, por no importar la cantidad sino el efecto económico y social que provoca, presúmase lo que significa el crédito aprobado para siete proyectos que no se ejecutan en un año.

En los Talleres de Planificación realizados en el marco del Diplomado de Administración Pública, en la Escuela Provincial del Partido en Holguín, (en las ediciones de la IV a la VIII) han sido objeto de análisis algunos factores que, en opinión de los participantes, constituyen desafíos a enfrentar por la planificación territorial. Entre esos factores se destaca: la elevada burocracia en el proceso de generación y aprobación de los proyectos; lentitud para las aprobaciones; la no concordancia entre las necesidades de recursos y las cifras finalmente aprobadas; la falta de personal técnico y profesional preparado para enfrentar la actividad de planificación territorial; la exclusión de tareas que expresen lo que corresponde hacer en el periodo planificado para promover el cumplimiento de objetivos superiores previstos a mediano y largo plazo; la inexistencia de coordinación entre la planificación ramal y territorial; la significativa fluctuación de la fuerza de trabajo en las direcciones municipales y provinciales de Economía y Planificación del Poder Popular; y por último, pero no menos significativo, fue analizado el hecho de que no se definen por consenso del gobierno y la población las prioridades del territorio.

Las prioridades o líneas estratégicas del territorio deben ser aquellas en las cuales se concentrarán los esfuerzos fundamentales sobre la base de la combinación de potenciales y barreras, es decir, ¿cuáles potenciales pueden aprovecharse mejor, más rápidamente y con mayores resultados en términos de incremento de producciones para el consumo local, ingresos municipales, mejores servicios, ampliación de capacidades, cadenas productivas, y procesamiento de producciones primarias, entre otros?¹²

En la Constitución de la República de Cuba, Capítulo XII. Órganos Locales del Poder Popular, artículos 105 y 106, se establecen las funciones y responsabilidades de los gobiernos provinciales y municipales, respectivamente, con relación a la planificación de las actividades económicas, de producción y servicios, educacionales, de salud, culturales, deportivas, de protección del medio ambiente y recreativas, subordinadas a su órgano de administración, conforme a los principios establecidos por el Consejo de Ministros, ajustándose a las políticas

trazadas para ello por los organismos competentes de la Administración Central del Estado, y de control de la ejecución de los planes previstos. A estos órganos corresponde, entonces, la mayor responsabilidad en la conducción de la planificación del desarrollo socioeconómico del territorio, en la definición de las prioridades y en la convocatoria de todos los actores, públicos y privados, para la ejecución del plan.

Entre los desafíos a enfrentar conviene también destacar, por la magnitud de su influencia en los resultados del proceso, los relacionados con la falta de personal técnico y profesional preparado para enfrentar la actividad de planificación y el desconocimiento de los métodos y técnicas de planificación que dan rigor científico a los planes.

La Universidad de Holguín Oscar Lucero Moya, y en particular su Facultad de Ciencias Económicas y Administración, está jugando un papel relevante para enfrentar estos retos a partir de programas de capacitación como el Diplomado de Administración Pública que se imparte hoy a cuadros y reservas del Gobierno y el Partido en el territorio, además de una especialidad sobre desarrollo local donde participan representantes de los municipios de la provincia y con un claustro de profesores que ha sido seleccionado de acuerdo a criterios de excelencia.

Con relación a la fluctuación de la fuerza de trabajo en las direcciones municipales y provinciales de Economía y Planificación del Poder Popular en Holguín, se pudo constatar que sus causas están en la escasa capacitación por parte del organismo superior, la labor de esas personas queda limitada a un proceso agotador, y poco atractivo de ajuste y desagregación del plan en correspondencia con las orientaciones centrales, sin ninguna estimulación porque no se asignan recursos para ello, y con el compromiso social de cumplir porque forman parte del órgano de gobierno municipal.

Lógicamente, los desafíos a vencer hacen de la planificación territorial una tarea imperfecta y una prioridad en el proceso de actualización del modelo económico cubano. Para el próximo año en la provincia Holguín se cree en un panorama diferente; la expectativa es comprobar cuántas de las 122 potencialidades identificadas en los municipios de la provincia (Anexo 1) se convertirán realmente en proyectos generadores de mayores ingresos y mejor calidad de vida.

La identificación de estas potencialidades es un buen primer paso; aunque sigue siendo Cultura el sector de más iniciativas, hay una mirada más amplia hacia los municipios y a otros sectores de la economía y la sociedad, hay ideas para desarrollar la producción de algunos

12 Cfr. A. Guzón Camporredondo y otros: *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, p. 15.

alimentos, los servicios de transporte, rehabilitaciones y construcciones de viviendas, al menos, en el municipio Calixto García, y otras dirigidas a la producción agropecuaria para la población y el turismo que están más acorde con las políticas socioeconómicas trazadas por el Partido y la Revolución, y con las necesidades de la población.

Consideraciones finales

La planificación del territorio, como eje articulador de todo el proceso de gestión del desarrollo local, debe corresponderse con la teoría actual del desarrollo que defiende el crecimiento económico junto a la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, pero actualmente el modelo de planificación socioeconómico territorial no es consecuente con esa perspectiva múltiple.

A la planificación territorial se le asignan hoy nuevas funciones con vistas al futuro, coordinación de planes y políticas, evaluación de resultados y concertación a través de una mayor participación de todos los actores en el proceso de planificación. Para el cumplimiento

exitoso de esas funciones se requiere la aplicación de nuevos métodos y técnicas en el proceso de elaboración, ejecución y control de los planes.

El diagnóstico sobre la práctica de la planificación municipal en la provincia Holguín refleja que los métodos empleados en la actualidad no se corresponden con la dinámica de los cambios del entorno, no facilitan la participación social, no integran lo económico y lo social, no reconocen todas las capacidades productivas y potencialidades del territorio y no tienen un enfoque prospectivo estratégico que promueva acciones presentes para asegurar el futuro.

Después de más de medio siglo de economía planificada, y a pesar del bloqueo imperialista, son evidentes los éxitos obtenidos en diferentes sectores de la economía y la sociedad cubana; gracias al carácter planificado de la economía, fue posible resistir los años más difíciles del Periodo Especial hasta lograr índices de crecimiento económico cuando muchos, amigos y enemigos, pensaban que era el fin de la Revolución. Ello demuestra la conveniencia y necesidad de continuar la búsqueda de cómo perfeccionar el sistema de planificación territorial cubano. ■

Bibliografía:

- ALBURQUERQUE, F.: *Guías para agentes. Desarrollo económico territorial*, Instituto de desarrollo regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.
- DE DIOS MARTÍNEZ, A.: "La integración territorial en la planificación del crecimiento económico de la provincia de Camagüey. Una variante instrumental", tesis de doctorado, Universidad de Camagüey, 2003.
- Elizalde Hevia, A.: *Planificación Territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, Serie Gestión Pública, no. 29, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, 2003.
- GÁRCIGA MARRERO, R. J.: *Formulación estratégica. Un enfoque para directivos*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.
- GONZÁLEZ FONTES, R. y M. PIÑA GONZÁLEZ: "Globalización, territorios y desarrollo local", en *La Planificación del desarrollo local*, Universidad de Camagüey, 2007.
- GUZÓN CAMPORREDONDO, A. et al.: *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, Editorial Caminos, La Habana, 2011.
- ÍÑIGUEZ ROJAS, L.: "El territorio y lo local en la política económica y social", en P. Vidal y O. E. Pérez Villanueva: *Miradas a la economía cubana: el proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012, pp. 139-156.
- MEDINA VÁSQUEZ, J. y E. ORTEGÓN: *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Área de proyectos y programas de inversiones, Santiago de Chile, 2006.
- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS, Resolución No. 187/2011 "Procedimiento financiero de los proyectos de iniciativa municipal de desarrollo local", La Habana, 30 de mayo de 2011.
- NICOLA GARCÉS, G.: "Planificación Territorial". Material en soporte digital. 2008.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Declaración de Río de Janeiro, 1992, «www.cma.gva.es»
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del PCC, La Habana, 2011.
- SÁNCHEZ PAZ, N.: "Propuesta metodológica para la elaboración del plan municipal con un enfoque prospectivo estratégico. Aplicación experimental en la provincia Holguín", tesis de doctorado, Universidad de La Habana, 2010.

Anexos

Anexo 1. Potencialidades identificadas de Proyectos por municipios y entidades

No.	Municipio/Entidad	Subordinac.		Nombre del Proyecto	Estado (Clave)
		Nac.	Loc.		
Gibara					
01	Hilandería Inejiro Asanuma	X		Ampliación de Confecciones textiles	3
02	Empresa Municipal de Comercio	X		Unidad de servicios gastronómicos Casino Azul	2
03	Empresa Municipal de Comercio		X	Ampliación de las capacidades de alojamiento Hotel Velasco	5
04	Empresa Municipal de Comercio		X	Fábrica de Helados (mini industria)	3
05	Unidad Municipal de Apoyo a la Actividad Cultural		X	Sendero Eco – Espeleo – Arqueológico Caverna de los Panaderos Holguín con fines turísticos	5
06	Unidad Municipal de Apoyo a la Actividad Cultural (Equipo Técnico de Monumento)		X L-264	Restauración de Fortines del Sistema defensivo Gibara – Holguín de la época colonial con fines turísticos	2
07	Unidad Municipal de Apoyo a la Actividad Cultural		X L-264	Manejo Integral Casa Santa María	5
08	Comunales		X L-264	Vivero de plantas ornamentales y flores para la comercialización con destino al turismo y otros fines	1
09	INDER		X L-264	Sendero Subacuático, ecológico y arqueo buceo de tanques azules y su entorno	2
10	Unidad Municipal de Apoyo a la Actividad Cultural		X	Los Colgadizos Parque Temático	2
11	Empresa Municipal de Comercio		X	Unidad de servicios gastronómicos Mirador los Caneyes	5
12	Unidad Municipal Cultura	L-264	X	Casa de Tradiciones Campesinas	1
13	Cooperativa pesquera	L-264	X	Club de pescadores	1
14	Unidad Municipal Cultura	L-264	X	Centro promotor de la arquitect. y urbanística Casa de las tejas verdes	1
15	OEE Transporte	L-264	X	Recorrido fluvial por el río Cacoyuguin	1
16	Unidad Municipal Cultura	L-264	X	Desarrollo proy. Culturales y gastronómico	1
17	Empresa Agropecuaria	L-264	X	Desarrollo de las Coop. Agrop. de productos p/el turismo	1
Rafael Freyre					
01	CPA Victoria de Girón.	X L-264		Incremento y diversificación de prod.de conservas p/ sustituir importaciones	2
02	Servicios Comunales.		X L-264	Producción sostenible de flores finas para los servicios de comercialización al sector turístico y la población	2
03	UBE Productora de alimentos		X L-264	Fortalecimiento de la prod.de dulces finos para la comercialización al sector turístico	1
04	U/P Cultura		X L-264	Historia de la Industria Azucarera	1
05	Cultura		X	Sendero histórico Museo del Azúcar	1
06	U/P Cultura		X L-264	Réplica en Cayo Bariay de una comunidad aborígen	1
07	INDER		X	Fortalecimiento de la pesca deportiva para la comercialización al sector turístico.	1

No.	Municipio/Entidad	Subordinac.		Nombre del Proyecto	Estado (Clave)
		Nac.	Loc.		
08	MINTUR			Recorrido al cerro Yabazón como producto turístico de naturaleza.	1
09	Indus. Loc.(Artesanía)		X	Diversificación de los product. artesanales p/ la comerc. al sector turístico	1
Banes					
01	Empresa Pecuaria	L-264	X	Fortalecimiento de la campiña Sabino Pupo como atracción turística	2
02	Comercio		X	Mejoramiento calidad de alojamiento en el Hotel Baní	2
03	Comercio		X	Restaurante "El Milenio"	1
04	Comercio		X	Ranchón "Guardalavaca"	1
05	Comercio		X	Centro nocturno "El Coral"	2
06	Comunales	L-264	X	Comercialización y venta de flores al Polo turístico	1
07	Cultura	L-264	X	Producción y comercialización de souvenir relacionado con la historia aborigen	2
08	Universidad		X	Creación de un local para trabajos de impresión y fotocopias	2
Antilla					
01	Dirección Municipal de Cultura.		X	Casa de la música	1
02	Dirección Municipal de Cultura.		X	Casa de las tradiciones	1
03	Molino de maíz.	X		Producción de harina saborizada	1
04	Empresa de comercio.		X	Recuperación de 10 habitaciones Hotel Antilla	1
05	Dirección Municipal de Comunales.		X	Producción de flores, follajes y plantas ornamentales	1
06	Dirección Municipal de Cultura.		X	Creación de un centro nocturno en el Teatro Aguirre	1
Báguano					
01	Dependencia Interna		X	Servicio de alojamiento Casa de visita Poder Popular	2
02	Comercio		X	Ampliac. capacidad product. de Centro de elaborac. de gastronomía	2
03	Umbrales		X	Ampliación capacidad constructiva de materiales de la construcción	2
04	Productora de alimentos		X	Incremento de la producción de conservas de frutas	5
05	Comunales		X	Incremento y sostenibilidad de la producción de flores y plantas ornamentales	5
06	Productora de alimentos.		X	Desarrollo de la capacidad productiva de hielo	2
07	Productora de alimentos		X	Desarrollo de la capacidad productiva de helado	2
Holguín					
01	Emp. Municip. de Gastron		X	Parrillada Puli	4
02	Emp. Municip. de Gastron		X	Parrillada Valle de Mayabe	4
03	Emp. Municip. de Gastron		X	Castillito Valle de Mayabe	4

Planificación socioeconómica territorial. Situación actual en la provincia de Holguín

No.	Municipio/Entidad	Subordinac.		Nombre del Proyecto	Estado (Clave)
		Nac.	Loc.		
04	Cultura Provincial		X	Recreación, Cultura y Naturaleza.	4
05	Comunales		X	Flores de y para mi ciudad.	4
06	Comunales		X	Limpieza y barrido de calles e instalaciones internas de entidades.	4
07	STP		X	Centro de producción y comercialización de productos cosméticos.	4
08	Cultura Provincial		X	Iberoamérica en nosotros.	4
09	Cultura Provincial		X	Acuario.	4
10	Unidad Prov. Apoyo Actividad Cultural		X	ANIMA: Grupo de prod. de Audiovis. y Multimedia basado en Artes Plásticas.	4
11	Emp. Municip. de Gastron.	L-264	X	Rincón del Guayabero.	2
12	Emp. Municip. de Gastron.		X	Cafetería las Marietas.	2
13	INDER Municipal.		X	Remodelación y modernización del Gimnasio de calle Sol.	3
14	Comunales		X	Barrido manual, jardines y recogida de desechos sólidos.	2
15	Forestal	L- 264	X	Ruta ecuestre y sendero ecológico.	2
16	Patrimonio		X	Holguín, historia y memoria. Centro organizador de la memoria. Estación de ferrocarril Holguín – Holguín.	2
17	Patrimonio		X	Taller de reproducciones de elementos arquitectónicos.	2
18	EPEES	L-264	X	Hotel Majestic.	2
19	Patrimonio		X	Ceremonia Loma del Hierro.	2
20	EPEES		X	Hotel Libertad.	1
21	Comunales		X	Prestación de servicios en el Crematorio.	1
22	Comunales		X	Prestación de servicios Base necrológica.	1
23	INDER Municipal		X	Pista de patinaje.	3
24	EPEES.		X	Instalación Gastronómica en la Loma de la Cruz.	1
Calixto García					
01	UEB Productora y Distribuidora de Alimentos		X	Incremento de capacidad productiva de conservas.	2
02	Empresa de Comercio y Gastronomía		X	Mini-industria de embutidos y conservas.	2
03	MINAG	X		Incremento de la capacidad productiva en el municipio.	1
04	MINAG	X		Incremento de la producción de alimentos a través de la puesta en marcha de una fábrica de helados.	1
05	MINAG	X		Tecnología de gestión para el desarrollo agropecuario sostenible en el municipio.	1
06	Cultura		X	Apoyo a la estrategia de gestión de conocimiento y desarrollo de la cultura local.	1

No.	Municipio/Entidad	Subordinac.		Nombre del Proyecto	Estado (Clave)
		Nac.	Loc.		
07	Vivienda		X	Fortalecimiento técnico y producción sostenida de elementos de pared para la rehabilitación y construcción de viviendas que se encuentran afectadas en el municipio	1
Cacocum					
01	INDER		X	Industria Deportiva	7
02	Comunales		X	Apoyo rehabilitación áreas verdes	5
03	Emp. Agro. Antonio Maceo	X		Apoyo industria de conserva	2
04	Comercio		X	Restaurante Cacocumense	1
Urbano Noris					
01	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Mini Restaurante Areito	5
02	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Establecimiento de ventas de embutidos y ahumados	5
03	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Reparación y mod. Restaurante La Oriental	8
04	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Reparación capital del Hotel Colonial Europa	8
05	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Modernización y ampliación del Centro de Elaboración	2
06	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Remodelación y modernizaciónI Cabaret MCMXXVII	1
07	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Remodelación Motel Las Cabañitas	2
08	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Remodelación del campismo Cauto Bio	1
09	UEB Productora y Distribuidora de alimentos		X	Mini industria de conservas y productos del agro	1
10	UEB Productora y Distribuidora de alimentos		X	Dulcería moderna de dulces finos	1
Cueto					
01	Empresa Agropecuaria	X		Proyecto Cunicula	1
02	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Servic. de Gastronomía (Marcané 1)	1
03	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Remodelación Cabaña Los Caneyes	6
04	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Remod. Club Siboney	2
05	Product. de alimentos		X	Mini Industria Ramón 4	1
Mayarí					
01	Comunales.		X	Flores tropicales Mayarí	3
02	Empresa Comercio		X	Salón del son, tabaco y ron	2
03	Empresa Comercio		X	Salón para 15 y bodas	2
04	Cárnico Guatemala		X	Fabricación de harina de hueso animal	2
05	Acuanipe		X	Fortalecimiento de la actividad industrial de la Industria Pesquera Acuanipe	2
06	Empresa Comercio		X	Centro recreativo de descanso Loma Choncholí	1
Frank País					
01	Sectorial Municipal de Cultura.	L-264	X	Parque histórico natural Punta Diamante	2
02	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Hotel Brisas del mar	2
03	CAM.		X	Cooperativa no agropecuaria pesquera Carenerito	2

Planificación socioeconómica territorial. Situación actual en la provincia de Holguín

No.	Municipio/Entidad	Subordinac.		Nombre del Proyecto	Estado (Clave)
		Nac.	Loc.		
04	Dirección municipal de Comunes			Bazar de los artesanos y cuenta-propistas Cayomambiseros	9
05	Emp. Mcpal. de Comercio		X	Centro recreativo Pista joven	5
Sagua de Tánamo					
01	Empresa Agropecuaria	X		Producción de leche de cabra	2
02	Empresa de Comercio		X	Alquiler de habitación Motel Los Pasos	1
03	UP Comunes		X	Producción de flores y plantas ornamentales	2
04	UEB Productora de alimentos		X	Producción de conservas	1
Moa					
01	Cultura		X	Centro cultural multipropósito	1
02	Product. de alimentos		X	Mini-industria para procesar productos del agro	1
03	Agricultura		X	Incrementar la producción de hortalizas en organopónico	1
04	Comercio		X	Hamburguesera	1
05	Comercio		X	Rescatar el restaurante el Jucaral Verde	1
06	Comercio		X	Casa del chocolate	1
07	Comercio		X	Reservado Rincón del amor	1
08	Comercio		X	Cabaret Patio español	1
09	Comercio		X	Restaurante El Granjero	1
10	UEB Servicios Comunes		X	Recuperación de las áreas verdes de las industrias Pedro Sotto Alba y Che Guevara	4
					Total 122

Fuente: Dirección Provincial de Economía y Planificación
Área: Proyecto de Desarrollo Local

Resumen por Municipios

No	Municipios	Cantidad de Proyectos
1	Gibara	17
2	Rafael Freyre	9
3	Banes	8
4	Antilla	6
5	Báguano	7
6	Holguín	24
7	Calixto García	7
8	Cacocum	4
9	Urbano Noris	10
10	Cueto	5
11	Mayarí	6
12	Frank País	5
13	Sagua de Tánamo	4
14	Moa	10
TOTAL		122

Clave

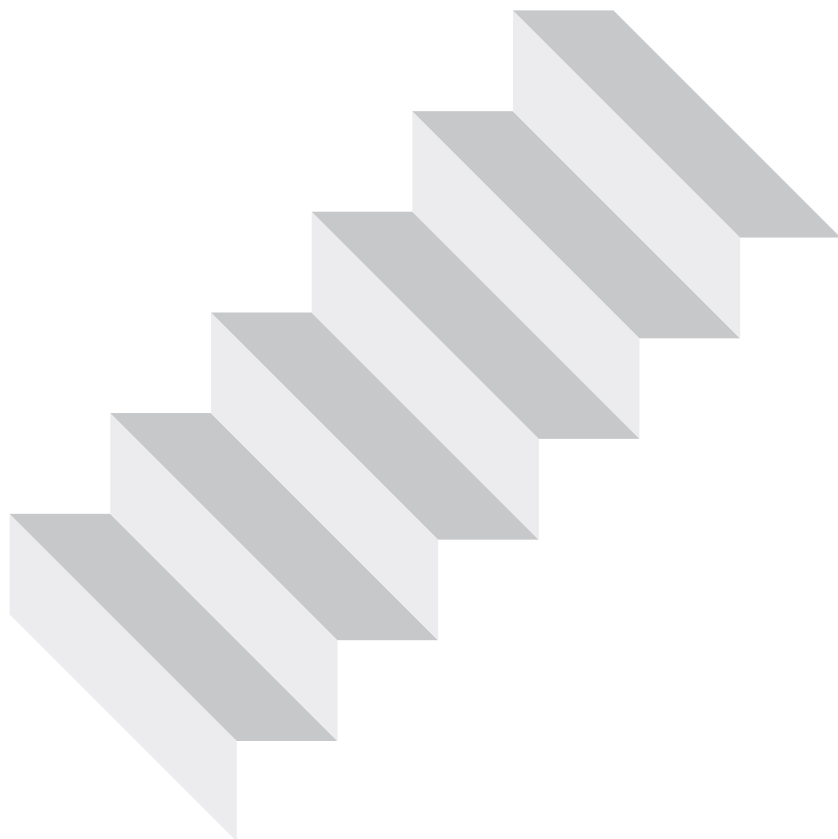
1. Identificados.
2. Confeccionándose.
3. En localización de avales.
4. En análisis con el GTEL.
5. Concluido en el municipio.
6. Elevado al GTEP para su revisión.
7. Devueltos al GTEL para su corrección.
8. Presentados al CAM para el número de acuerdo y elevarlo al CAP.
9. Enviado al GTEP rectificado con toda la documentación establecida para ser entregado al CAP.



CAPÍTULO 11



Retos y perspectivas del desarrollo territorial-local en Villa Clara





Retos y perspectivas del desarrollo territorial–local en Villa Clara

EUSEBIA CRISTINA MENDIONDO ROIG
GERTRUDIS LETICIA TOLEDO CABRERA

Introducción

La provincia Villa Clara se encuentra ubicada en la región central del país y ocupa una superficie total de 8 411 km², lo cual la convierten en la quinta provincia por su extensión territorial. Este territorio se estructura en trece municipios (figura 1), con una población total de 791 216 habitantes, de ellos 396 879 hombres y 394 337 mujeres con 282 165 hogares. Posee una geografía diversa con escalonamiento topográfico descendiente hacia el norte, con predominio de suelos poco productivos y la superficie agrícola representa el 70,3 % de la superficie total, que se dedica fundamentalmente a la ganadería y cultivos varios. En la cayería nordeste de Villa Clara se concentra uno de los polos turísticos más importante del país en la actualidad.

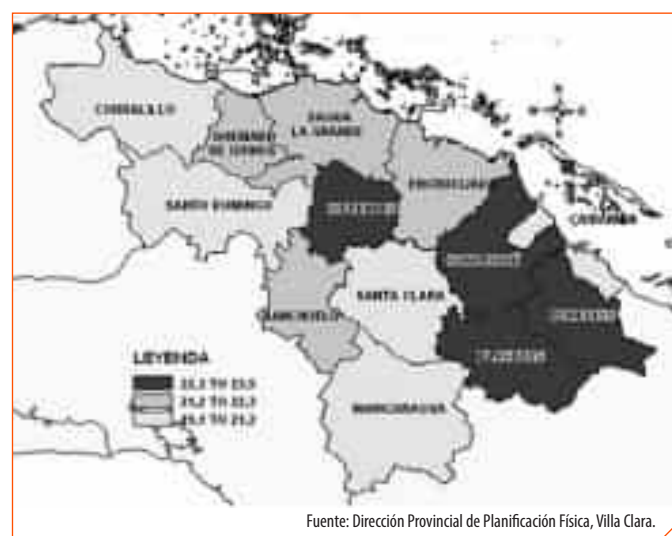


Fig. 1 Mapa de la provincia Villa Clara.

El desarrollo local forma parte de la estrategia de desarrollo provincial, para lo cual se realizan acciones en diferentes direcciones. Entre estas, se prioriza la vinculación de las instituciones gubernamentales con las universidades y la consolidación de los Grupos de Trabajo a escala provincial y municipal para evaluar los proyectos de iniciativa de desarrollo local.

La vinculación de las instituciones gubernamentales con las universidades

Una de las experiencias más significativas que fortalece la vinculación gobierno-universidad está relacionada con la creación del Grupo de Proyectos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas (UCLV), con la función de conducir los procesos de capacitar, asesorar y acompañar al Consejo de Administración Provincial (CAP) de Villa Clara, por la necesidad de promover la autosostenibilidad del desarrollo local a través de proyectos de desarrollo y como parte de la implementación de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*.

Este grupo está integrado por profesores de dicha facultad, especialistas en diversas materias. Se gestó desde el 2009, pero alcanza una mayor dimensión a partir de la inclusión de Villa Clara en el plan económico-social en el año 2011, cuando esta dispone de una partida considerable de CUC para incorporar proyectos que impulsen el desarrollo y nutran los presupuestos de cada municipio.

A partir de la definición de las principales áreas de trabajo, como capacitación, asesoría y evaluación de pro-

yectos para acompañar a los gestores, se especifican las dimensiones de trabajo y los responsables implicados en la capacitación de proyectos (figura 2).

Las áreas de trabajo quedaron conformadas de la siguiente manera:

- Marco lógico
- Estudio de mercado
- Estudio técnico
- Estudio de costos
- Estudio financiero
- Mecanismo tributario y financiero global.

La colaboración conjunta gobierno-universidad permitió establecer tres tipos de actores¹ que tienen un papel importante en el desarrollo local y que participaron en un adiestramiento en la formulación de proyectos impartido a más de 400 personas. Estos actores son:

1. *Promotores de proyectos*: personas de instituciones y centros, que por su experiencia y vivencias alrededor de los temas concebidos y demandados por las diferentes instancias, brindan ideas sobre las líneas en las que procede concebir proyectos.
2. *Grupos de trabajo económico a escala municipal*: conformado con la participación activa de organismos tales como la Dirección Municipal de Economía y Planificación (DMEP), Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF), Consejo Técnico Asesor del CITMA, Oficina Municipal de Administración Tributaria (ONAT), Banco de Crédito

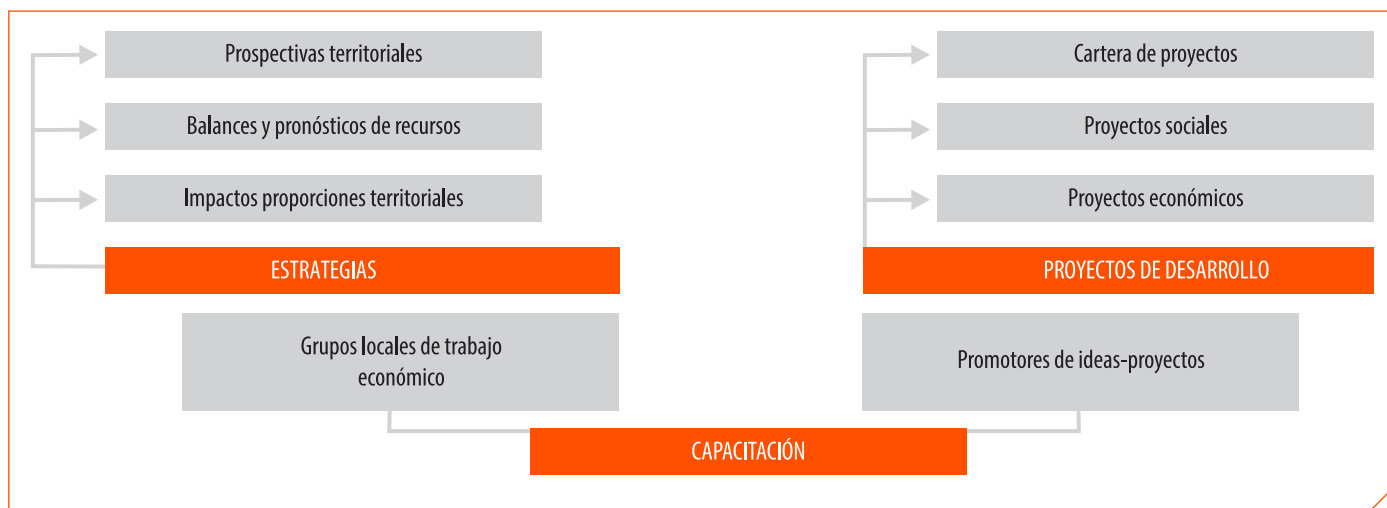


Fig. 2 Estrategia de la capacitación de la provincia de Villa Clara.

1 Una cifra superior a las cuatrocientas personas recibieron el título del diplomado en Adiestramiento en la formulación de proyectos.

y Comercio (BANDEC), Consejo de Administración Municipal (CAM) y otras entidades inmersas en estos procesos.

3. *Grupo de trabajo económico provincial:* actores fundamentales relacionados no solo con la aprobación de proyectos, sino con la planificación estratégica del territorio, además de organismos con proyectos aprobados.

Con los actores implicados se consensuaron los temas a abordar en la capacitación, considerando las necesidades de aprendizaje de los sujetos con los que se trabajaría. En la capacitación de los promotores de proyectos se definieron los siguientes contenidos:

1. Formulación y marco lógico del proyecto.
2. Definiciones técnicas.
3. Definiciones organizacionales.
4. Estudio del mercado.
5. Estudios de los costos.
6. Estudios financieros.
7. Mecanismos financieros y tributarios vinculados al proyecto.
8. Análisis de la factibilidad de proyectos bajo condiciones de incertidumbre y riesgo.
9. Estudio ambiental.

Para el Grupo de trabajo económico local los temas elegidos fueron:

1. Elaboración de un diagnóstico económico y social del territorio (uso de la tierra, recursos humanos, recursos hídricos, recursos naturales, recursos energéticos, balance alimentario, etc.).
2. Métodos de trabajo en grupos y técnicas participativas.
3. Definición de estrategias de desarrollo territorial
4. Determinación de cartera de proyectos y su priorización.
5. Esquemas de financiación de proyectos y programas de desarrollo.
6. Evaluación ex post de impactos sobre el territorio de los proyectos de desarrollo.

Los requerimientos considerados en la impartición de los cursos fueron los siguientes:

- Utilización de la filosofía de educación popular en la impartición de cursos.

- Breve duración de los cursos haciendo énfasis en la forma de utilización de los instrumentos metodológicos.
- Sistema de evaluación basado en la definición y evaluación de un proyecto de la localidad.
- Participación de los grupos de trabajo en los talleres de evaluación final.

El resultado más relevante es que se homogenizó la preparación local de actores y decisores, y se logró disponer de una cartera conformada por más de 100 proyectos en todos los municipios de la provincia (figura 3). De estos sobresalen por su importancia los siguientes:

1. Mejora de la alimentación animal en la masa vacuna de la Granja Agropecuaria Hermanos Ameijeiras del municipio de Placetas.
2. Planta de pienso líquido derivado del porcino "Téxico" en Caibarién.
3. Planta de miel Urea Bagacillo del municipio Sagua La Grande.
4. Mantenimiento de áreas verdes, poda y tala de árboles en varios municipios.
5. Proyecto de adornos florales, alquiler de macetas y venta minorista de flores.
6. Mini-industria Nesta Maicena: rehabilitación agro-industrial para la elaboración de maicena de sagú, en el municipio de Cifuentes.
7. Planta de alimentos para peces Empresa Pesca Villa.
8. Instalación de una Planta de producción de pintura marmolina y pintura plástica base agua y barnices para el beneficio del desarrollo local de la municipalidad de Placetas.
9. Proyecto Punto Náutico del municipio Caibarién.
10. Grupo de inversiones agrícolas del municipio de Remedios.
11. Reconstrucción y puesta en marcha de planta de beneficios en el municipio de Santo Domingo.
12. Modernización de las líneas de producción de bujías, refresco embotellado y procesamiento industrial de las especies de aguas dulces y saladas.

La vinculación gobierno-universidad permitió, además, entrenar a los estudiantes de cuarto y quinto año de la Carrera de Licenciatura en Economía, a partir del año 2009, para desarrollar como parte de la práctica preprofesional investigaciones relacionadas con:

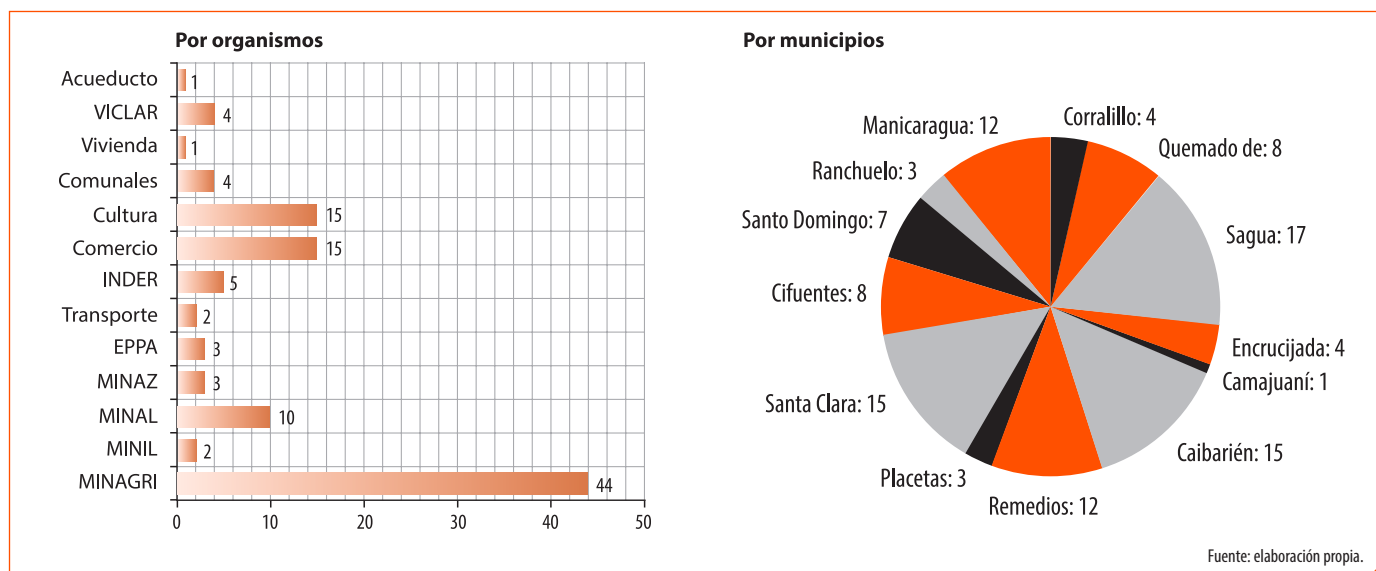


Fig. 3 Cartera de proyectos por organismos y municipios en VC.

- La caracterización socioeconómica de todos los municipios con el objetivo de revelar las principales potencialidades de los mismos.
- El asesoramiento a Consejos de Administración Municipal y gestores municipales.
- La evaluación preliminar de proyectos de iniciativa de desarrollo local.
- La identificación de los principales obstáculos para implementar una estrategia de desarrollo coherente con los proyectos evaluados.
- La creación de las bases para estudios prospectivos.

Los resultados obtenidos facilitaron conocer en gran medida la situación de la provincia y proporcionaron información valiosa para la toma de decisiones gubernamentales.

La consolidación de los grupos de trabajo a escala municipal y provincial para evaluar los proyectos de iniciativa de desarrollo local

En Villa Clara las iniciativas municipales de desarrollo local (IMDL), en su inicio –año 2009–, se concentraron en los municipios de Remedios, por sus valores culturales y los arquitectónicos del centro histórico y las fiestas tradicionales; asimismo en Caibarién, por poseer una infraestructura orientada a la prestación de servicios. Esto obedeció a la necesidad de aprovechar las reservas productivas de esas localidades en función de la sostenibilidad del sector turístico enclavado en la costa norte, e incrementar la producción de alimentos para su población.

En el 2012, el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) decide extender la experiencia a todos los municipios del país. A partir de esta disposición cada provincia cubana debía definir sus prioridades para la implementación de estas iniciativas de desarrollo local. En la provincia de Villa Clara, teniendo en cuenta su vocación agrícola, la necesidad del incremento de la capacidad hotelera en la cayería norte, así como el imperativo, a partir de lo anterior, de la diversificación en la producción de prestación de servicios, se definieron como prioridades para la aprobación de proyectos las siguientes:

1. Proyectos en la producción de alimentos que tributen a la sustitución de importaciones de forma real, o a la generación de fondos exportables, o ambas.
2. Proyectos que fomenten las tradiciones culturales propias de nuestra idiosincrasia en el vial turístico que abarca los municipios de Santa Clara, Camajuaní, Remedios y Caibarién.
3. Proyectos que reanimen la industria local en todos los municipios que sustituyan importaciones, generen exportaciones o ambas.
4. Proyectos para ofrezcan servicios en doble moneda para los municipios del vial turístico en el Comercio y la Gastronomía.
5. Proyectos que presten servicios al polo turístico o en los municipios que forman parte del vial turístico como por ejemplo: comunales, transporte, entre otros organismos.

La provincia enfrentó varias problemáticas, a partir de ese momento, para lograr gestar proyectos en los ámbitos mencionados, sin embargo, la cuestión principal era responder a la siguiente pregunta: ¿qué hacer si los municipios no saben cómo elaborar proyectos contando con presupuestos y carecen de fórmulas acorde a las demandas que el país establece?

En este punto, tratando de encaminar por las vías adecuadas el proceso, se define un algoritmo de trabajo conjunto de todos los entendidos e involucrados en el tema. La UCLV le ofrece a la DPEP, por primera vez, la posibilidad de optar mediante concurso a la presentación de un proyecto, al Consejo de Universidades Flamencas, VLIR con tres metas claves:

1. Capacitar a los gobiernos locales con sus decisores y actores en la metodología de proyectos, por la Facultad de Ciencias Económicas y por zonas geográficas para producir proyectos desde la base según las prioridades definidas por el CAP:
2. Crear una red informática con la entrega de un módulo de 72 computadoras para todas las direcciones municipales (en el municipio cabecera no había ninguna), en la DPEP.
3. Elaborar las estrategias de desarrollo local y territorial con la participación de las diferentes facultades de la UCLV, vinculados a los gobiernos locales y conducido por un grupo de trabajo multidisciplinario provincial.

De esta forma se lograría contribuir a los principales problemas que existían para enfrentar la implementación de IMDL, entre ellos:

- Insuficiente preparación de los actores locales de base.
- Estrategias no participativas.
- No accionar intersectorial.
- Carencia de una concepción de evaluación de proyectos.
- Limitada socialización territorial de innovación social de la esfera productiva.

Constitución del Grupo de IMDL a instancia provincial y municipal

Con el objetivo de conducir el proceso, en marzo del 2011, se constituyeron los 13 grupos municipales de IMDL y el grupo provincial, asistiéndole facultades que se elaboraron según la competencia reglada para ejercer la

administración pública mediante un procedimiento que norma el proceder de forma homogénea para toda la provincia y que el consejo de la administración provincial de Villa Clara en su reunión ordinaria, efectuada el día 8 de noviembre del 2011, aprobó en el Acta no. 20, el acuerdo No. 334: implementar el procedimiento para las iniciativas municipales de desarrollo local comunitario en todos los municipios.

La necesidad de adoptar decisiones estratégicas vinculadas al desarrollo local propició la creación del Grupo Provincial de trabajo de las IMDL. En febrero del 2011 quedó constituido, presidido por el gobierno provincial y coordinado por la DPEP. Este grupo ha tenido como objetivo fundamental acompañar a los actores locales para la creación y gestión de proyectos de desarrollo local con el propósito de ser capaces de autofinanciarse, generar ingresos que posibiliten la sustitución efectiva de importaciones, especialmente alimentos y obtener ganancias que se destinen al beneficio local y de forma sostenible, como complemento de las estrategias productivas del país orientadas a generar niveles de bienestar y satisfacción en la población .

Con la colaboración de la Universidad Central Marta Abreu de las Villas, se perfeccionó, a partir de las experiencias hasta la fecha, el procedimiento que facilita homogeneizar la concepción, análisis y aprobación de los proyectos de iniciativa de desarrollo local.

Como premisa fundamental para la elaboración de los proyectos se definió que estos deben ser económicamente rentables, argumentados sobre la base de la sustitución de importaciones e incremento de las producciones y servicios en CUC y CUP, en adición a los planes que las empresas tienen concebidos para el periodo.

Las prioridades actuales a las que deben responden los proyectos son:

1. La producción de alimentos que tributen a la sustitución de importaciones y/o la generación de fondos exportables
2. La diversificación de las opciones de servicio en el vial turístico de la cayería norte.
3. La reanimación de la industria local de forma sistémica.

En la figura 4 se muestran los resultados alcanzados por el Grupo de trabajo provincial que se distingue en la actualidad por su multidisciplinariedad. Se han aprobado 46 proyectos de IMDL recaudando un monto superior a los tres millones de CUC.

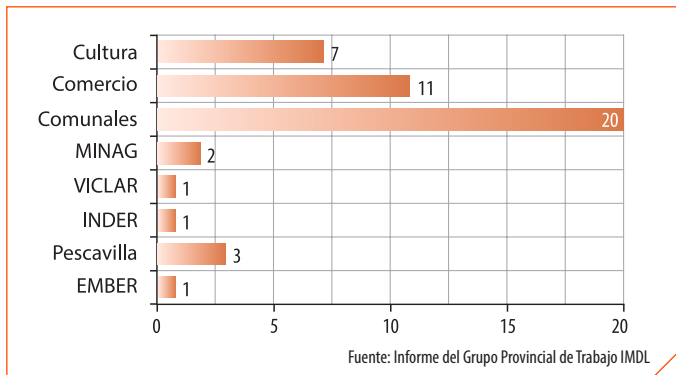


Fig. 4 Proyectos IMDL aprobados por organismos.

Como puede observarse, una cifra representativa de proyectos aprobados por el MEP fueron de entidades productoras de servicios, los cuales se concentran en los municipios líderes en la formulación, aprobación y ejecución de proyectos de iniciativas de desarrollo local en la provincia Villa Clara, dígase Remedios y Caibarién.

Los resultados obtenidos relacionados con los ingresos y gastos en CUC de los CAM de Remedios y Caibarién por concepto de proyectos de IMDL de las entidades se presentan en la figura 5.

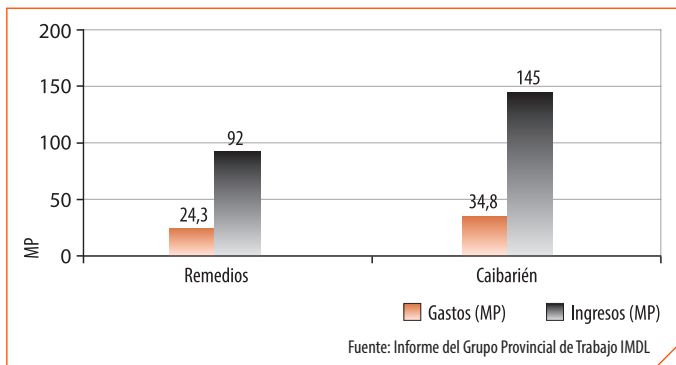


Fig. 5 Ingresos y gastos de los proyectos de IMDL en los municipios de Remedios y Caibarién.

Estos resultados han sentado las bases para que otras instituciones presenten, en coordinación con el CAM, proyectos para el desarrollo local. Los que priorizan la sostenibilidad ambiental, la producción de alimentos y materiales de la construcción aprovechando el capital humano preparado. Así, en el año 2012 se presentaron más de 70 proyectos y se destacaron los relacionados con la producción de alimentos obtenidos en la industria pesquera y los relacionados con el servicio de transportación en todas sus variantes.

El trabajo integral desarrollado por el Grupo provincial de proyectos de IMDL ha permitido consolidar su accionar a escala municipal donde se cuenta

Tabla 1: Resultado financiero por sectores al cierre 2013

	Ingresos	Aportes al CAM
Remedios		
Comercio	746 959.66	146 702.06
Comunales	384 112.13	63 956.30
Cultura	41 434.27	10 358.07
Subtotal	1 172 504.06	221 016.43
Caibarién		
Comercio	1 122 817.27	145 640.65
Comunales	135 191.67	24 112.44
Cultura	13 519.00	3 379.75
MINAG	139 832.00	34 958.00
Subtotal	1 411 359.94	208 090.84
Santa Clara		
Comunales	369.75	92.44
VICLAR	9 877.68	2 469.42
Subtotal	10 247.43	2 561.86
Sagua la Grande		
Planta de alevines	247.80	68.70
Subtotal	247.80	68.70
Total	2 593 629.78	551 067.24

Fuente: Informe del Grupo Provincial de Trabajo IMDL

con la infraestructura necesaria para gestionar proyectos y perfeccionar la documentación que evalúa de forma integral el proyecto en cuestión. Al mismo tiempo se realizan y perfeccionan los diagnósticos estratégicos a nivel municipal, empleando el método de construcción de escenarios, fortaleciéndose de esta forma, el proceso de planificación estratégica municipal, como base de la provincial.

Impacto de las Iniciativas Municipales de Desarrollo Local

Emprendimiento de un proceso de descentralización, que ha otorgado al gobierno *cierta autonomía* en la aprobación de presupuestos, la movilización de recursos financieros y la ejecución de inversiones.

- Interés ciudadano por los temas del desarrollo y su *posible contribución* en el mismo.
- Posesión de una estrategia de desarrollo integral generalizada y específica por líneas de desarrollo, en donde *están incluidas las IMDL*.
- Posesión de un reglamento para la *aplicación* de las IMDL.

- Elaboración de métodos y procedimientos para la viabilidad de los mecanismos jurídicos y financieros de las IMDL, que han permitido el *control interno* del proceso.
- Establecimiento de mecanismos por el MEP que han propiciado *cambios a favor* de los correctos usos de los objetos sociales, más ágil y realistas.
- Inserción de las estrategias del CITMA en el *accionar metodológico* del Grupo de desarrollo local.
- Aumento en la cantidad de cuadros y directivos con una *percepción del desarrollo local* positivo.
- Aumento en los directivos de la *concientización* de la importancia de la planificación.
- Ampliación de la *instrumentación* de los programas de capacitación a otros agentes del contexto.
- Estrechos lazos de *comunicación e intercambios* con universidades, redes sociales, gobiernos locales y prensa escrita y radial.
- Respuesta material a *necesidades envejecidas* en el territorio.
- Posesión de una *nueva fuente de ingresos y gastos en CUC* del gobierno municipal.
- Creación de *nuevas actividades y formas* de empleo.
- Atención personalizada al territorio por las *máximas autoridades* del país.
- *Vinculación* de los objetivos de desarrollo local con los intereses del turismo.
- Estimulación de las instituciones comunitarias motivando la participación ciudadana en la *generación de proyectos* de IMDL.

Para el logro de los avances anteriores los problemas a resolver han sido varios.

En el orden externo:

- El uso del 70 % de la cuenta del CAM, perteneciente al desarrollo local, depende de la aprobación final de nuevos proyectos, esto implica que no exista movimiento en la cuenta y por lo tanto no se ingresa moneda nacional que pueda ser reinvertida para el pago del contravalor, lo cual se resolvería si se contara con el fondo anual.
- El uso del 30 % de la cuenta del CAM, perteneciente al desarrollo local, podría ser más rápido si las entidades a las que se destina el financiamiento contaran con el contravalor.
- La autonomía local aún es insuficiente y las trabas burocráticas entorpecen la ejecución de los cronogramas previstos, por los que la ejecución se

transfiere de un año a otro y existe morosidad en dictar resoluciones o esclarecer mecanismos que son barreras para el desarrollo.

- Existen Ministerios que no se pronuncian en relación con la instrumentación y con la política definida en relación con este tema.
- Los contratos se firman bajo un escenario y los precios varían con gran rapidez por lo que luego cambian los montos si no se optimiza su tramitación en tiempo, unido a que es insuficiente la capacidad de compra que se asigna a la provincia.

En el orden interno:

- Insuficiente preparación de los actores locales de base que impiden la gestión de proyectos de IMDL y el establecimiento de nuevas formas de cooperación ante la heterogeneidad económica manifiestas en el territorio de cada uno de los municipios y desde estas acciones apoyar las estrategias de desarrollo económico emprendidas por los gobiernos locales.
- Falta de estrategias participativas a escala municipal que impiden contextualizar exitosamente los nichos de cooperación existentes en el territorio y que permitirían por esta vía la búsqueda más efectiva de los recursos humanos, materiales y organizacionales asentados en el territorio, considerando en un primer grupo a Remedios, Quemado de Güines, Caibarién, Placetas, Manicaragua, Santa Clara, Carrillo, Cifuentes y Sagua la Grande, y en segundo orden, Camajuaní, Ranchuelo, Encrucijada y Santo Domingo.
- Falta de un accionar intersectorial que limita la integración de los actores locales de base en el establecimiento de cadenas productivas locales e impide una eficaz acción-reacción a nivel territorial.
- Falta de una concepción de evaluación de los procesos de promoción que permita en el accionar de los proyectos su mejoramiento y perfeccionamiento, adoptar decisiones ante los cambios que se produzcan en su ejecución e indagar si los agentes responsables han desempeñado sus tareas de acuerdo a lo previsto para posibilitar, por último, una imagen de racionalidad y difundir una visión positiva al promover la construcción de indicadores de desarrollo insertos en los principios de equidad, territorialidad, sostenibilidad, participación y enfoque de género, orientados por los gobiernos locales y territoriales.

- Limitada socialización territorial de innovaciones sociales en la esfera productiva que limitan su replicabilidad por deficientes mecanismos comunicativos del entramado institucional asentado en el territorio, ausencia de criterios objetivos de evaluación de su sostenibilidad en el contexto local por el desaprovechamiento de los recursos profesionales endógenos disponibles para lograrlo.

El desarrollo local en la provincia de Villa Clara además del impulso que ha recibido a partir de la implementación de las IMDL ha contado con varios Proyectos de Colaboración que tributan a los municipios los siguientes son ejemplos de ello:

1. APN. Promoción del desarrollo económico local y territorial desde los Gobiernos Municipales e instituciones locales en la actualización del modelo económico cubano. Municipios: Placetas y Remedios, Manicaragua y Sagua.
2. PRODEL. Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local. Municipios: Placetas y Manicaragua.
3. CIERIC. Programa de Desarrollo Local y Comunitario desde la cultura en municipios cubanos (PDLC). Municipios: Quemado de Güines, Sagua la Grande y Camajuaní.
4. HABITAT. Implementación de estrategias para la gestión local del hábitat a escala municipal (Hábitat 2). Municipios: Quemado de Güines, Sagua la Grande, Placetas, Remedios y Santa Clara.
5. Agrocadenas. Fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias a nivel local. Municipios: Quemado de Güines, Placetas y Remedios.
6. PNUD. Disminución de las emisiones de gases de efecto de invernadero, mediante el manejo de las excretas porcinas en áreas de la Cuenca Zaza. Municipio Placetas.

La colaboración internacional ha sido puesta a disposición de los intereses del nivel local lo que se evidencia con su presencia en ocho municipios de los trece con que cuenta la provincia.

Consideraciones finales

La provincia trabaja de cara al desarrollo territorial-local con integración desde la perspectiva de enseñar-entrenar para la materialización de las prioridades aprobadas por el CAP, haciendo que las estructuras productivas, de servicios y sociales logren rebasar los obstáculos referidos a:

- La aún insuficiente preparación de los actores y decisores sobre todo en el nivel de base.
- Los ministerios no tienen un accionar coherente para con la tramitación de los proyectos.
- Las políticas arraigadas en verticalismo y carentes de una mirada objetiva hacia la horizontalidad.

Como resultados se destacan:

- El uso de nuevos métodos de planificación territorial que modifican las formas de control de la economía.
- Tributos territoriales al gobierno para el desarrollo local.
- Creación de Cooperativas en diferentes sectores.
- Proyectos locales conducidos por el CAM como estrategias de trabajo para autoabastecimiento municipal.
- La elevación de la calidad de los servicios.
- Capacitación según las demandas territoriales.
- Turismo local como fuente de ingreso para el desarrollo municipal.

La provincia de Villa Clara da pasos acelerados en el desarrollo local y ha logrado saltar obstáculos en este proceso. Sin embargo, aún existen potencialidades por realizar en este camino, tales como la integración de otros sectores generadores de resultados científicos reconocidos, la de nuevas figuras productivas, el impulso de las cooperativas como forma socialista de gestión y la participación popular como garantía de la sostenibilidad de este proceso.

Constituye una divisa de la provincia la integración alcanzada entre los actores y decisores con la asistencia técnica de la Universidad Central donde el conocimiento comprometido puesto al servicio de la gestión local ha permitido el avance de forma sostenida.

Algunos retos que se enfrentan en la actualidad para el desarrollo local en Villa Clara:

- Extender la puesta en marcha de otras modalidades de turismo, como el de ciudad, naturaleza, cultural e histórico desde la experiencia de Remedios y Caibarién.
- Desarrollar producciones locales atractivas conservando la identidad cultural.
- Mantener las acciones preventivas hacia el Control Interno, que permitan la confiabilidad y disminuir los riesgos.
- Iniciar a los Municipios de Corralillo, Cifuentes, Encrucijada, Ranchuelo y Santo Domingo en el proyecto

- piloto de FLACSO en los temas de equidad y género, con base en el municipio de Caibarién.
- Promover el turismo científico y universitario, organizar eventos que potencien el desarrollo territorial.
- Impulsar la actividad no estatal en alojamiento, gastronomía, servicios, como oferta turística complementaria.
- Diversificar los productos turísticos.
- Sistematizar la labor de los grupos provinciales en las temáticas: marketing, cadenas productivas y cooperativas no agropecuarias.
- Elaborar propuestas en el orden de tramitación para presentar al MEP en interés de agilizar la aprobación de los proyectos en el marco territorial. ■

Bibliografía

- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS: "Procedimiento financiero de los proyectos de iniciativa municipal de desarrollo local". Resolución No. 187-2011 y Resolución No. 227/2013. Resoluciones del Ministerio de Finanzas y Precios, para regular los Proyectos de IMDL en el 2011 y en el 2013.
- PROPUESTA DE POLÍTICA PARA EL TRATAMIENTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL TERRITORIAL (Proyectos de Desarrollo de Iniciativa Municipal), documento digital editado por la Dirección y Finanzas y Precios de la Provincia para dar respuesta a los problemas presentados con la aplicación de la Resolución No. 187 de fecha octubre del 2013.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN: Procedimiento para Proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local, 2011, documento digital de enero del 2011.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA PLANIFICACIÓN: Guía metodológica para la elaboración de proyectos de iniciativa municipal de desarrollo local comunitario, folleto digital impreso para las capacitaciones que realizó el INE en las provincias en octubre del 2010.
- MINISTERIO DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA: Procedimientos para la aplicación de proyectos de desarrollo local aprobados por el Ministerio de Economía y Planificación en entidades del organismo, documento digital, 15 de octubre de 2010
- PROPUESTA DE REGLAMENTO o Procedimiento para el trabajo relacionado con la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos de desarrollo local en la provincia de Villa Clara. documento digital editado por el GTEP para regular la actividad relacionada con proyectos de desarrollo local, a fin de lograr una uniformidad en el desarrollo de esta vital tarea en todos los municipios de la provincia de Villa Clara, febrero, 2011.
-



DE LOS AUTORES



BECERRA LOIS, FRANCISCO Á.

Doctor en Ciencias Económicas (2004). Profesor Titular del Departamento de Estudios Económicos de la Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez. Miembro del tribunal de grados científicos para el doctorado en Economía Aplicada. Ha publicado más de una decena de artículos y es coautor de varios libros sobre investigación de la planificación, prospectiva estratégica, desarrollo regional y local. Ha sido profesor invitado y consultor externo en varias universidades latinoamericanas.

DÍAZ FERNÁNDEZ, ILEANA

Doctora en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 1988). Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Especialista en estrategia empresarial, competitividad e innovación. Autora principal del libro *Estrategia organizacional* y coautora de obras como *Miradas a la economía cubana II y III*, *La economía cubana no es una ciencia triste*. También ha publicado artículos en diversas revistas. Obtuvo el Premio Universidad de La Habana por el libro *Estrategia organizacional*. Es presidenta del tribunal permanente de doctorado en Ciencias Económicas.

DURÁN DURÁN, ALFREDO

Máster en Dirección (Universidad de Oriente, 2008). Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular en San Antonio del Sur, provincia de Guantánamo. En los últimos diez años se ha desempeñado en la administración pública y en la gestión de proyectos de desarrollo local.

ECHEVARRÍA LEÓN, DAYMA

Doctora en Ciencias Sociológicas (2008). Profesora Auxiliar del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Pertenece a la Cátedra de la Mujer y al equipo de Estudios Rurales. Es integrante de la Red de Mujeres de América Latina y el Caribe en Gestión de Organizaciones, y ha participado en intercambios de investigación con diferentes universidades. Durante los últimos diez años ha coordinado cinco proyectos de investigación, de ellos tres internacionales, y uno que formó parte del Programa Ramal de Ciencia y Técnica "Preparación y Superación de Cuadros". Ha publicado más de una veintena de artículos sobre género, empleo, poder, y perfeccionamiento empresarial. Ha participado como consultora gerencial en diseños de procesos y de perfeccionamiento empresarial en más de treinta empresas cubanas. Su más reciente publicación es *Convergencias en género, apuntes desde la sociología* (2011), en coedición con Magela Romero.

HERNÁNDEZ DESPAIGNE, RODOLFO

Profesor Auxiliar del Departamento de Sociología, Universidad de Oriente. Máster en Ciencias Sociales y Pensamiento Martiano (2014). Licenciado en Sociología (1998). Ha desarrollado diferentes investigaciones relacionadas con la marginalidad, y gobierno y desarrollo local. Se halla vinculado al proyecto Sociología Aplicada al Desarrollo Local de la Universidad de Oriente. Ha participado en numerosos eventos y simposios nacionales e internacionales y cuenta con varias publicaciones.

ÍÑIGUEZ ROJAS, LUISA

Doctora en Ciencias Geográficas (Universidad de La Habana, 1984). Profesora Titular del Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos de la Universidad de La Habana (CESBH). Miembro de los consejos científicos de la Universidad de La Habana, del CESB y del consejo científico ampliado del Centro de Estudios Demográficos. Su quehacer investigativo se centra en las desigualdades espaciales del bienestar y la salud en Cuba y América Latina, así como en la geografía de la salud. Ha sido consultora temporaria de la OPS en varios países de la región e investigadora invitada de la Escuela Nacional de Salud Pública, FOICRUZ, Brasil. Ha impartido más de 60 cursos de posgrado en centros docentes y otras instituciones nacionales e internacionales. Ha participado en numerosos proyectos de investigación en Cuba y en varios países de Latinoamérica. Cuenta con más de 80 publicaciones nacionales e internacionales. Ha sido coordinadora de varios libros, el más reciente: *Las tantas bananas... Abordajes de su heterogeneidad para la gestión territorial*.

LÓPEZ CRUZ, YENISEY

Licenciada en Filosofía Marxista (2006) y profesora Asistente Dpto. Marxismo de la Universidad de Oriente. Ha participado en eventos relacionados con el desarrollo regional en el área caribeña, así como publicaciones sobre el pensamiento político en el Caribe. Ha participado en diversos eventos con carácter internacional, así como en talleres nacionales relacionados con el desarrollo local y las políticas de inclusión social en las estrategias de desarrollo. Está vinculada a proyectos de investigación para el desarrollo territorial en la región oriental.

LOURO BERNAL, ALEJANDRO

Profesor Instructor del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Licenciado en Contabilidad (Universidad de La Habana, 1985). En la actualidad se especializa en temas de administración pública y desarrollo local. Con experiencia en el ejercicio profesional por más de veinte años, cinco años de trabajo en el Ministerio de Turismo y trece en la administración pública comunal de La Habana. Ha participado en eventos internacionales. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas.

MENDIONDO ROIG, EUSEBIA C.

Profesora Instructora Facultad de Ciencias Económicas. Máster en Ciencias de la Dirección (Universidad de las Villas, 1999). Licenciada en Educación, especialidad en Economía (Instituto Superior Pedagógico "Félix Varela", 1989). Se ha desempeñado en diversas esferas como Directora de Educación en el nivel local, Presidenta de Asamblea Municipal del Poder Popular, Miembro de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Actualmente, Sub-Directora de la Dirección Provincial de Economía y Planificación de Villa Clara. Es miembro del Polo científico de Villa Clara. Ha participado en eventos nacionales e internacionales. Investiga temas relacionados con la planificación prospectiva y el desarrollo territorial, sobre los cuales ha publicado varios artículos.

PERELLÓ CABRERA, JOSÉ L.

Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular de la Facultad de Turismo de La Universidad de La Habana y Presidente de su Consejo Científico. Master en Gestión Turística por la Universidad de La Habana y Diplomado en Alta Dirección de Empresas Turísticas por la ESADE de Barcelona. Ha participado como profesor en Universidades de Centro y Suramérica, Se desempeñó como consultor de la Cámara Nacional de Turismo de Honduras. Ha impartido numerosos cursos de posgrado en Cuba y en el extranjero. Ha publicado varios libros y artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras. También ha participado como ponente en varios Congresos y Convenciones internacionales y nacionales. En la actualidad se especializa en temas de migraciones internacionales y desarrollo turístico, y es consultor del Centro Internacional de La Habana (CIH).

PÉREZ VILLANUEVA, OMAR EVERLENY

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 1998). Máster en Economía y Política Internacional (CIDE, AC México, Distrito Federal, 1990). Licenciado en Economía (Universidad de La Habana, 1984). Profesor Titular. Ha impartido más de 300 conferencias en distintos centros cubanos y en el extranjero. Ha sido profesor invitado en universidades de los Estados Unidos, Japón y Francia. Ha realizado más de setenta trabajos de investigación en distintas áreas de la economía cubana e internacional. Ha publicado más de setenta y cinco artículos en revistas y ha sido coautor de varios libros, tanto en Cuba como en el extranjero.

SÁNCHEZ PAZ, NORMA

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular de la Universidad de Holguín. Máster en Dirección y en Economía de la Salud. Miembro de los Consejos Científicos de la Universidad de Holguín, la Facultad de Ciencias Económicas y del Consejo Provincial de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba. Su quehacer investigativo se concentra en la planificación a nivel empresarial y territorial, temas que imparte en pre y posgrado. Posee una amplia participación en eventos científicos nacionales e internacionales.

SÁNCHEZ RIGNAK, IBORIS

Profesora Asistente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Holguín. Licenciada en Economía (2009) y desde entonces vinculada a la docencia e investigación en temas de planificación empresarial y territorial. Actualmente realiza el trabajo final de evaluación de la Especialidad de Desarrollo Local que desarrolla la Universidad de Holguín. Es representante de la Facultad de Ciencias Económicas en el Grupo de Desarrollo Local del Gobierno del municipio Holguín.

TOLEDO CABRERA, GERTRUDIS L.

Profesora Auxiliar (2005). Graduada de Economía y Economía Política, en la Universidad Estatal de Moscú M.V. Lomonosov (1990). Máster en Economía y Desarrollo Económico de la Universidad de Oviedo y la Universidad Martha Abreu de Las Villas (1998). Se desempeñó como docente en la Universidad Nacional de Loja, Ecuador. Ha publicado trabajos sobre la dimensión socioeconómica del desarrollo comunitario. Ha participado en eventos internacionales sobre el desarrollo comunitario. Actualmente es profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Central de Las Villas e investigadora del Centro de Estudios Comunitarios (CEC) de la UCLV.

TORRES PÉREZ, RICARDO

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 2011). Es Profesor Auxiliar en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana y jefe del equipo de Economía Cubana del propio centro. Es autor de varios artículos sobre temas relacionados con crecimiento económico y cambio estructural, economía del conocimiento y energía. Ha sido coautor y editor en varios libros como *¿Quo Vadis Cuba? La incierta senda de las reformas* (editorial Catarata, Madrid) y *No More Free Lunch: Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation* (Springer, Nueva York). Ha impartido conferencias en universidades y centros de investigación de Suecia, Noruega, Japón, Sudáfrica, España y los Estados Unidos.

TRIANA CORDOVÍ, JUAN

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de la Habana, 1999). Profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Máster en Estudios Cubanos y Latinoamericanos (1996). Posee un Diplomado en Políticas de Planificación y Desarrollo Agrícola, FAO-PROCAPLAN, ONU (1990). Licenciado en Economía (Universidad de La Habana, 1977). Ha escrito más de una veintena de libros. Ha impartido conferencias sobre economía cubana y problemas del desarrollo en más de una decena de universidades fuera de Cuba. Ha sido Consultor de Empresas cubanas y extranjeras. Se desempeñó durante varios años como consultor para el Reporte sobre Cuba de The Economist Intelligent Unit, (EIU). En la actualidad se desempeña como líder científico de la Comisión de Ciencias Económicas y Sociales del Consejo de Ciencia y Tecnología de la Comisión de Implementación de los Lineamientos económicos y sociales del Gobierno de Cuba.

