

# El municipio y los procesos de desarrollo local en Cuba

## *Municipality and local development processes in Cuba*

Carmen Magaly León Segura

---

Departamento de Desarrollo  
Económico, Facultad de  
Economía, Universidad de La  
Habana, Cuba.  
mleon@fec.uh.cu

### RESUMEN

El artículo aborda el proceso de conformación histórica del municipio cubano como referente de lo local. Además, se analiza la problemática del desarrollo local y las iniciativas de desarrollo municipal en las condiciones de Cuba, y se explica la necesidad de poner en contexto nuestras concepciones sobre desarrollo local, desde un punto de vista crítico a la luz de las actuales circunstancias del país.

**PALABRAS CLAVE:** administración local, desarrollo local, iniciativas municipales de desarrollo, municipio.

---

### ABSTRACT

*The article covers the historical conformation process of Cuban municipalities, as a reference to that which is local. Besides, it analyzes the local development aspect, and the municipal development initiatives in Cuba; it also explains the need to contextualize our concepts on local development from a critical point of view regarding the present conditions in the country.*

**KEYWORDS:** local administration, local development, development municipal initiatives, municipality.

RECIBIDO: 22/1/2013

ACEPTADO: 5/3/2013

---

## Introducción

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

La Constitución de 1940 legitima el municipio como base económica territorial y le concede ciertos atributos en el orden administrativo y económico que tratan de garantizar una relativa capacidad financiera propia para dar

respuestas a las necesidades en términos de desarrollo, básicamente referidos a la infraestructura.

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

Los procesos de desarrollo local que comienzan a tomar auge en el país a partir de finales de la década de 1980 constituyen una forma de solución a las necesidades de los municipios los cuales se articulan y complementan con la estrategia de desarrollo nacional del país.<sup>1</sup> La sistematización y generalización de estas experiencias por parte de los académicos cubanos va conformando una visión cubana propia del desarrollo local, que se nutre de la teoría del desarrollo endógeno local –proveniente principalmente de Europa– e incorpora las especificidades de estos procesos en un país con las condiciones y retos específicos de Cuba.

La celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en abril de 2011, en el cual fueron aprobados los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* (PCC, 2011a), inició el proceso de actualización del modelo económico cubano, lo que ha impulsado las iniciativas de desarrollo municipal; con lo cual no solo se pretende revitalizar la dimensión local/municipal de los procesos de desarrollo,<sup>2</sup> sino también perfeccionar el modelo de gestión territorial cubano, otorgarles a los municipios y a sus gobiernos la necesaria descentralización en los marcos de una economía centralmente planificada, y desarrollar los instrumentos que posibiliten la aplicación integral de la concepción del desarrollo local y que permitan dar solución a las contradicciones que se sintetizan en el municipio como célula económica, o que se derivan del propio proceso en curso.

## Los municipios en la conformación de lo local en Cuba

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

Luego de la aplicación de la Enmienda Platt<sup>3</sup> y desde 1901 se comienza a ver el papel que desempeñan los municipios en la actividad nacional. La aprobación de la Constitución de 1901, en la cual se trató de adoptar el régi-

<sup>1</sup> Las líneas directrices de la estrategia de desarrollo nacional fueron esbozadas en el alegato en defensa propia pronunciado por el abogado Fidel Castro Ruz durante el juicio a los asaltantes al Cuartel Moncada y conocido como *La Historia me absolverá* (Castro).

<sup>2</sup> El concepto local es relativo –no es sinónimo de pequeño– y depende, en lo fundamental, de la dimensión escalar tomada en la división político-administrativa en cuestión. En este trabajo se asume por local, para el caso cubano, el municipio. Igualmente cuando se habla de desarrollo local nos referimos a un modelo de gestión que se sustenta teóricamente en la teoría del desarrollo endógeno que articula recursos propios y externos al territorio, a partir de la capacidad de los actores locales y de dirigir esos procesos en función de las necesidades propias, que en el caso cubano, además, está en correspondencia con los objetivos y prioridades de desarrollo nacional.

<sup>3</sup> Apéndice agregado a la Constitución de Cuba en el periodo de la primera ocupación militar norteamericana en la Isla (1899-1902) y que respondía a los intereses de Estados Unidos.

men de descentralización municipal existente en Estados Unidos, condujo a que la Isla quedara dividida en seis provincias, cada una con su gobernador (poder ejecutivo) y su consejo provincial (cuerpo legislativo) electos por voto popular. Los gastos de la administración provincial eran costeados con recargos en las contribuciones municipales. A su vez, Cuba quedaba constituida por municipios, formados por una parte urbanizada y una parte rural. La legislación complementaria en materia municipal no sería dictada hasta 1908 con la «Ley Orgánica de los Municipios», puesta en vigor por el Decreto N.º 568, de 19 de mayo de 1908: «Apenas comenzada la ocupación norteamericana, el Gobierno Militar dictó una orden, con fecha 25 de marzo de 1899, transfiriendo a los Municipios de la Isla, para su inversión en los servicios presupuestos, la contribución directa sobre subsidio industrial» (Lucas Mas, 2002, p. 13).

Con la aprobación de la Ley Orgánica de los Municipios y la Ley de Impuestos Municipales, mediante Decreto N.º 928, de 22 de septiembre de 1908, quedó fijado el ámbito de la hacienda local cubana. Dicho sistema de reparto, sin embargo, en la práctica resultó no ser demasiado adecuado, al imponer una presión fiscal excesiva sobre los trabajadores por cuenta propia y empresarios individuales. Dicho impuesto tenía, en cambio, la ventaja de una fácil aplicación, era administrativamente muy eficiente y de él se derivaba una gran recaudación. Otros impuestos municipales eran: el «impuesto sobre la matanza del ganado», el «impuesto por la expedición de bebidas» y el «impuesto sobre los ingresos brutos de cementerios no municipales», licencias, etcétera. Finalmente, en cuanto a la administración tributaria cubana, esta se caracterizaba por una marcada centralización; solo existían dos entidades gubernamentales que recaudaban contribuciones: el Estado y los municipios. Los gobiernos provinciales tenían presupuesto de gastos, pero sus ingresos procedían de los recargos adicionales sobre los impuestos municipales. A modo ilustrativo, el 82 % de los ingresos del año fiscal 1929-1930 correspondió al Estado, el 16 % a los municipios y tan solo el 2 % a las provincias. Por tanto, no existían transferencias del Estado a las provincias; en cambio, los municipios entregaban gran parte de su recaudación al Estado y a los gobiernos provinciales. Las transferencias de los municipios al Estado iban destinadas a sufragar los gastos derivados de los servicios de sanidad y educación que prestaba aquel (Lucas Mas, 2002).

La Constitución de 1940 definió el municipio como «la sociedad local organizada políticamente por autorización del poder legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales», de lo cual puede opinarse que no era más que una distribución de 126 municipios elaborada «irregularmente en las seis provincias existentes, por ejemplo veintiséis en la Habana y solo nueve en Camagüey» (Lucas Mas, 2002, p. 242).

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

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

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

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

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

A partir del I Congreso del PCC, en 1975, se crean las condiciones organizativas y económicas que permiten incorporar e integrar la planificación territorial a la metodología, procedimientos y funciones del órgano de planificación.<sup>4</sup> Este nuevo enfoque era posible por la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía y la nueva división político-administrativa. A ello se añade la subordinación metodológica del Instituto de Planificación Física a la Junta Central de Planificación, así como la definición de las atribuciones de los Órganos del Poder Popular en municipios y provincias de acuerdo con la división político-administrativa aplicada.

El colofón de todos los análisis al respecto es el referéndum constitucional que tuvo como resultado la Constitución de la República de Cuba y la nueva división político-administrativa en catorce provincias y un municipio especial, lo que atendió a la lógica de funcionamiento del país en ese momento.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> A partir de este momento comienza todo un proceso en el cual se conformaría un modelo de desarrollo territorial altamente centralizado para el país, que constituye el antecedente del actual modelo de desarrollo económico cubano en proceso de actualización a partir de la celebración del VI Congreso del PCC.

<sup>5</sup> No es objeto de este trabajo realizar un análisis crítico de los aciertos y desaciertos de las distintas divisiones políticas administrativas, lo cual ha sido ampliamente examinado

Un paso cualitativo fue la desaparición de la región como espacio geopolítico y económico por no estar adecuada a las circunstancias. Todo esto aconteció con la intencionalidad de distribuir equitativamente las fuerzas productivas a lo largo del país.

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

En estas instancias son creadas las direcciones de economía y planificación, las que mantienen una doble subordinación al órgano de gobierno de la localidad en lo ejecutivo y administrativo, y al Ministerio de Economía y Planificación (MEP) en cuanto a la conducción metodológica.

Avanzado el decenio de los noventa se comienza a lograr una recuperación de la economía. En ese mismo periodo se crea el Consejo Popular como mecanismo que viabiliza la gobernabilidad territorial y local. Este es el espacio en que se divide coherentemente una localidad con la pretensión de maximizar la capacidad de atender sus necesidades. Tales estructuras tienen un papel decisivo dentro del análisis económico del espacio que representan.

En nuestros días el municipio en sí mismo entraña disímiles contradicciones, pues es portador no solamente de ellas en un nivel vertical ascendente, sino también de manera descendente. Este contiene las circunscripciones y los consejos populares, o sea, esos niveles de contradicciones se sintetizan en el municipio pero este se encuentra entre las decisiones de asimilación de recursos (de todo tipo), la asignación centralmente planificada y la poca capacidad de decisión sobre esta asignación.

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

Aunque lo local puede interpretarse con diferentes dimensiones territoriales, en Cuba esas características se pueden hallar en el municipio, o en subdivisiones menores, como los consejos populares o los barrios. A los efectos de este trabajo, resulta conveniente precisar el contenido de los conceptos de territorio<sup>6</sup> y localidad por las siguientes razones: en el municipio es donde

---

en los distintos congresos del PCC efectuados en el país. En este proceso, obviamente, el balance muestra aspectos positivos y otros que en determinadas coyunturas histórico-concretas han determinado la necesidad de su transformación y adecuación. La actual incorporación de las dos nuevas provincias Mayabeque y Artemisa constata la necesidad de su actualización y reajuste en dependencia de las necesidades del país.

<sup>6</sup> Una concepción desde la totalidad permite entender el territorio como un sistema espacial delimitado por fronteras, donde confluye con fuerza la interacción de redes económicas, sociales, ambientales, culturales, políticas e históricas. Además, constituye una estructura dinámica donde la identidad sociocultural, la experiencia social acumulada y las redes presentes en él definen una forma específica de relaciones internas y externas, que lo singulariza y dicta

mejor se verifican las características de un territorio en Cuba; las tradiciones y costumbres han ido conformando una historia que debe respetarse para la concepción de cualquier estrategia de desarrollo; y en la mayoría de los casos la división político-administrativa lo toma como referencia para definir la extensión territorial de los municipios cubanos.

El Artículo N.º 102 de la Constitución de la República de Cuba (2007) plantea lo siguiente: «El municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades locales» y se precisa más adelante que, de conjunto con la provincia, «coadyuvan a realizar los intereses del Estado» (p. 28). En los municipios de Cuba existe una dinámica socioeconómica amparada por la división político-administrativa que favorece una forma específica de funcionamiento local, sin contradecir las disposiciones generales. Sobre esta base, las estrategias de desarrollo más coherentes para la localidad y el territorio en nuestro país confluyen sobre el municipio; además, las atribuciones de las Asambleas Municipales del Poder Popular –como órgano superior local del poder del Estado– favorecen ese proceso.

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

### **Una aproximación al enfoque cubano de desarrollo local**

En Cuba las primeras experiencias de desarrollo local (en el sentido actual del término) comienzan a desarrollarse de forma aislada en la década de 1980 en el municipio Yaguajay y en la provincia Granma.<sup>7</sup>

La recepción de la teoría sobre el desarrollo local –proveniente principalmente de fuentes europeas, en las que se referencian básicamente los trabajos de autores como Becatini (2000), Vázquez Barquero (2000), Albuquerque (2001), entre otros –se produce en medio de una fuerte polémica de carácter ideológico acerca de la viabilidad del desarrollo local para un país con las particularidades de Cuba.

No es hasta la entrada del país en el Periodo Especial, en la década de 1990, que se debate en los medios académicos cubanos la viabilidad de esta

---

métodos determinados para su funcionamiento. Un análisis en sistema de estas visiones ha permitido poder entender y analizar al territorio desde dos aristas: como una variable económica y como una construcción social (León Segura y Sorhegui, 2007, p. 10). En relación con el concepto de localidad se asumirá en este trabajo que:

La definición de localidad precisa un espacio socio-geográfico con límites bien definidos, con una población estable constituida históricamente y que establece relaciones sociales de un sello característico. Puede considerarse como eslabón fundamental en la conformación de la identidad y forma parte de una estructura mayor más compleja. Lo local, se concibe, como una demarcación geográfica específica, que posee características relativamente homogéneas como para definirlo como tal, basándose en las tradiciones, costumbres, vínculos y relaciones sociales, cultura. (León Segura y Sorhegui, 2007, p. 10)

<sup>7</sup> Un trabajo pendiente para los estudiosos del tema es la revisión de las propuestas de desarrollo hechas por economistas cubanos antes del triunfo de la Revolución que, de forma implícita, abordaban esta temática.

forma de desarrollo para un país subdesarrollado, con un proyecto de construcción socialista y un alto nivel de centralización en la toma de decisiones y la distribución de los recursos.

El discurso sobre lo local ha venido ganando una posición predominante en el marco académico investigativo. Un elemento importante ha sido incorporar la visión de desarrollo local desde una perspectiva que particularice la realidad cubana, y no como una copia de otros moldes llevados a cabo en realidades diferentes a la nuestra. De esta manera es válido también para Cuba incorporar la historicidad de lo local como espacio de desarrollo, la necesidad de entender desde una perspectiva histórica las manifestaciones territoriales del desarrollo socioeconómico en general y de cada territorio en particular, en tanto constituyen el reflejo de determinados comportamientos y tendencias del pasado más reciente y del grado de desarrollo que ha ido alcanzando el sistema de relaciones sociales de producción en el momento actual (Arias Guevara *et al.*, 2008).

La comprensión, conceptualización e instrumentación del desarrollo local resulta compleja, lo cual también constituye un reto para los científicos cubanos. A pesar de la diversidad de criterios existentes sobre la temática, se ha logrado un alto grado de consenso sobre los requerimientos para la realización práctica de los procesos de desarrollo local, como la necesidad de autonomía para emprender estilos propios de desarrollo y aplicar políticas endógenas, entre otros.<sup>8</sup> Los niveles de centralización que se han llevado a cabo en la práctica de las políticas económicas al respecto, en muchos casos, han entorpecido el logro de la finalidad de los procesos de desarrollo local; sin embargo, es posible encontrar una línea de pensamiento alrededor del tema.

Dentro de la academia cubana se han destacado diferentes autores (tabla 1)<sup>9</sup> que han incursionado en el tema del desarrollo local, quienes consideran que es a partir de la década de 1990 que el país se volcó hacia un interés creciente por el tema del desarrollo.

La concepción del desarrollo local cubano concibe este proceso como la acción concertada entre múltiples actores:

no es solo una estrategia política-institucional, o no lo es exclusivamente, sino que es el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores

<sup>8</sup> Lo endógeno se concibe como la capacidad de apropiación del plus-producto que permita su reinversión, la modernización tecnológica y diversificación productiva, el uso racional de los recursos y la conciencia ambiental, la equidad en la distribución del ingreso, el protagonismo de los gestores del desarrollo, las alianzas entre los agentes y el sentido de identidad de su gente con el territorio (Arias Guevara *et al.*, 2008, p. 21). En el caso cubano es imprescindible considerar que existen localidades y territorios que por sus características se subordinan directamente al nivel central de dirección del país –por un ejemplo, Varadero y Moa– por cuanto resultan estratégicos para el desarrollo, de ahí la necesidad de lograr una correcta comprensión del concepto de desarrollo endógeno.

<sup>9</sup> Entre los que han tratado la temática desde la perspectiva económica cabe mencionar a: Alfredo González (Premio Nacional de Economía), Carmen Magaly León Segura, Rafael Sorhegui Ortega, Elier Méndez, Francisco Becerra, Lázaro Peña Castellanos, Mayra Paula Espina, Ramón González Fontes, Carlos Lazo Vento, Alfredo Jans Massó (Premio Nacional de Economía), Martha Zaldívar Puig, Luis del Castillo Sánchez, José Luis Sánchez García, Alodia Alonso Alemán, Ada Guzón Camporredondo, Matilde Campos Yulien Herrera Díaz.

(económicos, sociales, políticos, culturales, tecnológicos y otros) que operan y toman decisiones en el territorio o que, sin estar localizados en el territorio, inciden en él. (León Segura y Sorhegui, 2007, p. 10)

Otro aspecto presente en las producciones teóricas cubanas es la necesidad del perfeccionamiento de las estructuras vinculadas al desarrollo local y la amplia vinculación de estos procesos con los diferentes actores de la sociedad cubana: «el fortalecimiento de las estructuras y los poderes locales, a partir de la estimulación de la participación ciudadana y del logro de acciones integradas a nivel de procesos de producción y reproducción de la vida cotidiana a nivel local» (Caño, 2004, p. 163).<sup>10</sup>

A manera de síntesis, en el cuadro 1 se recogen algunos aspectos en los que el acercamiento al tema ha estado centrado en los estudios sobre desarrollo local realizados en Cuba.

**Cuadro 1. Sistematización de las problemáticas, sobre desarrollo local por diferentes autores cubanos.**

AUTOR	PUNTO DE VISTA DE LA PROBLEMÁTICA TRATADA
Alfredo López	Viabilidad del desarrollo local para los países subdesarrollados
Alodia Alonso	Desigualdades territoriales
Carlos Lazo, Martha Saldívar y Luis del Castillo	Gestión estratégica del desarrollo local: relación desarrollo local y gestión empresarial
Ricardo Botello	Gestión estratégica de la cooperación internacional
Ramón González, Carmen León, Rafael Sorhegui	Dimensiones y objetivos del desarrollo local. Territorios, regiones y localidades cubanas
Ada Guzón	Papel de los municipios como unidad básica del desarrollo local para el caso de La Habana
Yulien Herrera	Desarrollo local, innovación y el papel de las universidades
María Arias Guevara; Oscar Labrada y Ángel Hernández; Pedro Mirabal y Roberto Almaguer Machado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las experiencias concretas en el ámbito rural y urbano y su impacto en los espacios locales de desarrollo desde la teoría</li> <li>• Ejes o dimensiones del desarrollo local, como la participación, la sustentabilidad ambiental y en el trabajo cultural desde la concertación estratégica de los actores de la sociedad local para fomentar el desarrollo</li> </ul>
Ada Guzón, Ana Méndez, María Arias Guevara; Oscar Labrada y Ángel Hernández	Diagnóstico de las potencialidades y limitaciones de los espacios locales de gobierno en el municipio
Castillo Sánchez	Esquemas de financiamiento en el desarrollo local
José Luis Sánchez	Papel de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo local
Alfredo Jans	Esquemas municipales de desarrollo

<sup>10</sup> En el año 2006 se confecciona un plan ramal de la educación superior y el desarrollo local, el cual incluye la red nacional Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID); esta integra todas las universidades del país, con 76 proyectos de desarrollo municipal en 26 municipios. Entre sus principales resultados se encuentran: la elaboración de un marco conceptual, la impartición de programas de formación, la realización de talleres y la publicación de un boletín mensual.

AUTOR	PUNTO DE VISTA DE LA PROBLEMÁTICA TRATADA
Matilde Campos	Matriz DAFO (debilidades amenazas, fortalezas y oportunidades) para los procesos de desarrollo local cubano
Elier Méndez	Índice de desarrollo territorial en Cuba

Fuente: elaboración propia a partir de Arias Guevara *et al.* (2008).

Si se consideran las particularidades propias de Cuba como país subdesarrollado y en un proceso de transición al socialismo, una definición de desarrollo local debe contener los siguientes aspectos:

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

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

### **Modificaciones introducidas en los procesos de desarrollo local a la luz del VI Congreso del PCC**

La situación actual de la economía cubana –unido a una coyuntura internacional desfavorable– condujo a la celebración del VI congreso del PCC en abril de 2011 y a la conformación de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* (PCC, 2011a) en aras de «actualizar el modelo económico cubano, con el objetivo de garantizar la continuidad e irreversibilidad del Socialismo, el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población» (p. 5).

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

Los *Lineamientos...* trazaron las líneas directrices para la conformación de un nuevo modelo de gestión territorial que incluya las transformaciones en el

modelo de gestión económica,<sup>11</sup> las nuevas formas de propiedad no estatal y las iniciativas de desarrollo municipal (pp. 12-37).<sup>12</sup>

Uno de los aspectos recogidos en los *Lineamientos...* es la necesidad de redimensionar la extensión local del desarrollo en el país, tanto para resolver algunos de los problemas más inmediatos que hoy se presentan (alimentos, empleo, vivienda) como para convertirse en soporte de la estrategia de desarrollo nacional.

En el *Proyecto de lineamientos de la política económica y social* (PCC, 2011b) se plantea que

El desarrollo de proyectos locales, en especial los referidos a la producción de alimentos, deberá constituir una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial de este esfuerzo, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la economía nacional. (p. 5)

Los lineamientos aprobados están agrupados en doce conjuntos definidos por la materia central a la que se orienta cada uno. En total se cuenta con 313 lineamientos, algunos de los cuales se encuentran, de una manera u otra, orientados a promocionar la actividad económica local o la orientación de los resultados de estas actividades; ellos son: el N.º 37, N.º 61, N.º 103, N.º 178, N.º 180, N.º 191, N.º 206, N.º 207, N.º 217, N.º 233, N.º 239, N.º 263 y el N.º 296.

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

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

<sup>11</sup> En los medios académicos cubanos se desarrolla un amplio debate acerca del modelo económico cubano, pero no es el propósito de este trabajo tratar esos aspectos. Véase Fernández Estrada (2011).

<sup>12</sup> El 33 % de los lineamientos tocan los aspectos territoriales.

La mayor horizontalidad en el funcionamiento de la asimilación socioeconómica de los lineamientos se verá también estimulada por el incremento de la responsabilidad social de las empresas al crearse la figura del tributo territorial, cuya envergadura se fijará centralmente y descentralizará una parte del financiamiento de los consejos de administración municipal.

A pesar de esta fuerte voluntad política, no son pocas las contradicciones asociadas a la implementación de los procesos de desarrollo local en el país. La respuesta científica a estas contradicciones debe construirse a partir de su identificación y de la inclusión de las posibles soluciones en el diseño de políticas económicas por parte del Estado cubano, en el diseño del marco regulatorio que permita el uso efectivo de los instrumentos que posibiliten la revitalización de los territorios, como, por ejemplo, el impuesto territorial y el empoderamiento de los gobiernos municipales con el fin de que puedan convertirse en verdaderos gestores de estos procesos.

### **Consideraciones finales**

En Cuba se ha venido elaborando un enfoque propio de desarrollo local que tiene en cuenta las particularidades del país, las cuales dimanarían de su condición de país subdesarrollado, insular, pequeño y con un proyecto de construcción del socialismo. El país cuenta con condiciones excepcionales para impulsar estos procesos, al articularlos coherentemente a la estrategia de desarrollo nacional, lo cual se concreta en: una fuerte voluntad política encaminada a perfeccionar el modelo económico cubano; el gran potencial humano creado; la infraestructura económica, productiva y social acumulada por la Revolución; y la enorme capacidad movilizativa y de compromiso de los actores políticos.

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

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

El actual proceso de reordenamiento del modelo económico cubano incluye la actualización y el perfeccionamiento de su componente territorial. En estas iniciativas de desarrollo local están llamadas a darle solución a una buena parte de los problemas de los territorios; sin embargo, aún es insuficiente el marco normativo que ellas propician y existe una brecha considerable entre este y el estado real del proceso, la cual debe irse cerrando en la medida que dicho proceso se perfeccione.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁBALOS, J. (2010): *El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- ALBURQUERQUE, F. (2001): «Desarrollo económico local y cooperación para el desarrollo», *Conferencia cooperación local para el desarrollo: desarrollar lo local para una globalización alternativa*, HEGOA / EuskalFondoa, San Sebastián, pp. 18-36.
- ALFONSO ALVARES, R. (2000): *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil (LC/R.1975)*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ANTÓN CUTILLA, M. A. (2006): «Plan general de ordenamiento territorial y urbanismo 2006-2012. Diagnóstico. Plaza de la Revolución», Departamento de Planeamiento y Urbanismo, Dirección Municipal de Planificación Física, Plaza de la Revolución, La Habana.
- ARIAS GUEVARA, M. et al. (2008): *Estudios sobre desarrollo local, innovación social y género*, Editorial Academia, La Habana.
- AROCENA, J. (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- BECATINI, G. (2000): *II distretto industriale. Un nuovo modo de interpretare il cambiamento economico*, Rosenberg y Sellier, Torino.
- BELLAGAMBA, C. (2010): «Las redes socioproductivas y tejido productivo comunal en los consejos comunales», <<http://www.instituto127.com.ar/Espacio127/08/n8nota06.htm/11/2011>> [14/9/2012].
- BENAVIDES, M. (2000): *Estudio de caso a nivel local: el Programa Municipal de Desarrollo Empresarial y la experiencia de la Municipalidad de Ilo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CAÑO, M. (2004): «Cuba, desarrollo local en los noventa. La Habana», en *Desarrollo humano local*, Cátedra UNESCO / Universidad de La Habana, pp. 15-33.
- CASTRO AGUIRRE, C. (1999): «Mapas cognitivos. Qué son y cómo explorarlos», *Scripta Nova*, <<http://www.ub.es/geocript/htm.menu>> [13/10/2012].
- CASTRO, F. (2012): *La Historia me absolverá*, <<http://www.granma.cubaweb.cu>> [13/10/2012].
- Constitución de 1940* (2008): <<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/cuba/cuba1940.html>> [14/9/2012].
- Constitución de la República de Cuba* (2007), Editora Política, La Habana.
- CORAGGIO, J. L. (2002): «Universidad y desarrollo local», ponencia, Seminario Internacional La Educación Superior y las Nuevas Tendencias, Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) / UNESCO / Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), Quito, 23-24 de julio.

- ESPINA, M. P. (2006): «Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial», en M. Arias Guevara (comp.), *Desarrollo local en Cuba*, Editorial Academia, La Habana, pp. 50-75.
- FALABELLA, G. (2000): *Los cien Chile. Más allá del país promedio*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ ESTRADA, O. (2011): «En torno a la noción del modelo económico: ideas preliminares», *Universidad de La Habana*, n.º 272, pp. 6-19.
- GARCÍA RABELO, M. et al. (2006): *Las teorías acerca del subdesarrollo y el desarrollo: una visión crítica*, Editorial Félix Varela, La Habana.
- GUEVARA, E. (1977): *Obras completas en nueve tomos*, t. 7, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- LAZO, C. (2011): «¿De qué desarrollo local hablamos? Propuesta para el debate», ponencia, II Taller Nacional de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID), La Habana, 19 de mayo.
- LEÓN SEGURA, C. M. (2005): «El territorio como variable económica: elementos para la reflexión», *Economía y Desarrollo*, n.º 7, pp. 6-25.
- LEÓN SEGURA, C. M. y R. SORHEGUI (2007): «Repensar el desarrollo local en Cuba», *Economía y Desarrollo*, n.º 2, pp. 5-20.
- LINARES, C. (2006): «Centralidad de la cultura en las dinámicas de transformación local», en M. Arias Guevara (comp.), *Desarrollo local en Cuba*, Editorial Academia, La Habana, pp. 120-145.
- LUCAS MAS, C. (2002): «El sistema tributario cubano: evolución histórica. Análisis de la problemática actual y la propuesta de reforma», tesis de doctorado, Universidad de Barcelona.
- MALDONADO, A. (1979): *La experiencia de desarrollo económico local del municipio de Pensilvania, Colombia*, CEPAL, Santiago de Chile.
- MARX, K. (1973): *El Capital*, Editorial Venceremos, La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE) (2011): *Anuario de la Oficina Nacional de Estadística*, La Habana.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (1997): «Resolución Económica del V Congreso del PCC», *Granma*, 7 de noviembre, p. 25.
- \_\_\_\_\_ (2011a): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2011b): *Proyecto de lineamientos de la política económica y social*, La Habana.
- TARAPUEZ CHAMORRO, E. (2001): «Una política municipal para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa», *Revista Venezolana de Gerencia*, año 6, n.º 15, pp. 45-60.
- UNESCO (s. f.): «Innovación y medio ambiente», <<http://www.culturarecreacion-ydeporte.gov.co/portal/node/205>> [15/2/2012].
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000): *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, CEPAL, Santiago de Chile.
- VV. AA. (2004): «Economía Política. Material de estudio», Departamento de Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- ZUBIETA, J. (2000): *Estudios de caso a nivel local: elementos para el desarrollo del municipio de Irupana, la experiencia de la corporación agrícola campesina y el proceso participativo de elaboración del Plan Operativo Anual*, CEPAL, Santiago de Chile.

