



***NOMINADO AL PREMIO ANUAL DE ECONOMÍA
“RAÚL LEÓN TORRÁS”
2020***

***LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN EL DISEÑO DE UN
MODELO DE DESARROLLO PRÓSPERO, SOBERANO Y
SOSTENIBLE***

Autor: Faustino Cobarrubia Gómez

La Habana

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	2
Capitulo I. Ejes centrales de la actualización del modelo económico y social	4
Capitulo II. El desarrollo local como elemento clave de la actualización del modelo de desarrollo económico y social	7
2.1 Voluntad política para promover el desarrollo territorial	7
2.2 Infraestructura institucional para el desarrollo territorial	9
Capitulo III. Limitaciones u obstáculos para el desarrollo Territorial	12
3.1 Inserción internacional	12
3.2 Reconfiguración del modelo socioeconómico	14
3.2.1 Diseño de un proyecto de desarrollo productivo sostenible de alcance nacional	14
3.2.2 Brechas territoriales	20
3.2.3 Nuevo paradigma de distribución de la riqueza	23
3.3 Escenario demográfico	27
3.3.1 Dinámica socio demográfica	27
3.3.2 Formación y capacitación de los recursos humanos	30
3.4 Sostenibilidad ambiental	32
3.5 Arquitectura institucional	34
3.5.1 Vinculación entre los niveles y las políticas de gobierno	34
3.5.2 Triángulo centralización – descentralización – autonomía	35
3.5.3 Articulación entre el sector estatal y no estatal	40
3.5.4 Los lazos, las redes y el acceso a la información	42
Capitulo IV. Hacia un desarrollo territorial próspero, soberano y sostenible	48
Bibliografía	49

Introducción

El proceso de “Actualización del modelo económico y social de Cuba”, ahora en medio de una situación signada por el impacto a escala internacional y nacional de la pandemia de COVID-19, supone un escenario amenazante para la soberanía, la prosperidad y la sostenibilidad del proyecto nacional, particularmente en el ámbito territorial¹, devenido elemento clave en la transformación estructural de la economía y la sociedad cubanos.

Urgida por el incremento de la producción de alimentos, el aumento de las exportaciones y el estímulo de fuentes de empleo, Cuba acaba de aprobar el pasado 22 de julio una nueva Política para Impulsar el Desarrollo Territorial, que aspira a incentivar el crecimiento económico mediante el aprovechamiento de los recursos locales. “Todo lo que nos estamos proponiendo, tiene su (...) escenario fundamental, en los municipios” (Díaz-Canel, 2020), que constituyen la unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional. “No puede haber una ruptura entre los intereses territoriales y la nación” (Díaz-Canel, 2020).

El objetivo esencial de la política para el desarrollo territorial es el fortalecimiento del municipio “...como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentable, desarrollando una sólida base productiva”. Para 2021, cada municipio del país tiene que contar con una estrategia de desarrollo cuya gestión e implementación deberá articularse con los planes de la provincia. En la medida en que no existe claridad entre los actores sobre esta concepción, se impone reflexionar sobre los desafíos y problemas a resolver para favorecer la gestión en los municipios.

En un país que ha descansado tradicionalmente en un modelo económico de planificación centralizada, emprender el desarrollo territorial al tiempo que una profunda reestructuración del rol activo y regulador del Estado, supone un desafío inédito para la construcción del socialismo próspero y sostenible deseado, que implica la transformación de la estructura económica del país hacia niveles crecientes de competitividad, sostenibilidad de la vida, equidad y justicia social.

No es posible olvidar, que la progresiva descentralización económica y la proliferación de formas de gestión y propiedad no estatal –donde la inversión extranjera directa desempeña un papel fundamental–, acompañadas de un mayor protagonismo del mercado, tienden a generar un proceso de creciente diferenciación social y territorial.

De cara a un proyecto de justicia social, económica y política, como rostros de la soberanía, la independencia y la dignidad nacional, surgen múltiples desafíos asociados al empoderamiento legal, económico y operativo de los gobiernos locales para la superación de las crecientes problemáticas territoriales. Este trabajo intenta identificar algunas de las limitaciones, tensiones y contradicciones más importantes que

¹ El término territorial alude a las diferentes provincias que conformaron la geografía nacional, después de la aplicación de la división político-administrativa que se efectuó a mediados de los años setenta y que condujo a que de seis provincias existentes, se incrementaran en la actualidad a quince y un municipio con estatus especial: Pinar del Río, La Habana, Artemisa, Mayabeque, Matanzas, Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba, Guantánamo y el municipio especial Isla de la Juventud.

condicionan el papel del territorio y las sociedades locales en el diseño de un modelo de desarrollo próspero, soberano, y sostenible para Cuba.

Capítulo I: Ejes centrales de la actualización del modelo económico y social

A inicios del segundo decenio del presente siglo, era evidente el agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana, lo cual obligó a una transformación estructural (Romero 2014); quizá la de mayor complejidad en toda la historia revolucionaria (Rodríguez 2014), en la medida en que no es única y exclusivamente económica sino también institucional, jurídica, ideológica e incluso de valores y mentalidades (Triana 2014, Hernández 2014). Lo que se ha dado en llamar “proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba”, implica importantes desafíos para los ODS, pues se trata de la configuración de un nuevo paradigma que conduce a un modo de gestión de la economía desconocido para la mayoría de los cubanos nacidos después del triunfo de la Revolución.

La nueva ecuación que sustenta el modelo económico que se impulsa en Cuba se basa en tres pilares fundamentales: descentralización, desestatización parcial y un paradigma emergente de distribución de la riqueza. En medio de ese panorama, es necesario construir la senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación, que aseguren la prosperidad de todas las personas, tal como lo estipula la Agenda 2030 con su mirada integral, indivisible y una colaboración internacional renovada.

La descentralización supone una redefinición del modelo de gestión del socialismo tradicional que se basó en la centralización de la economía. La descentralización es considerada por algunos autores el pilar fundamental del cambio (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014) y su objetivo, no es modificar el modelo de propiedad —es decir, privatizar— sino instaurar un nuevo modelo de gestión menos jerárquico y más autónomo.

El principio de descentralización se plantea aplicarlo en una doble vertiente: por un lado, en términos empresariales, dando mayor autonomía a las empresas públicas y, por otro lado, a nivel territorial, otorgando más poder a los entes municipales y regionales (Hernández et al, 2013). La descentralización en las empresas estatales significa, en primer lugar, desvincularlas del control de los ministerios y otorgarles autonomía de gestión.

La autonomía en la gestión de las empresas públicas se traduce en diferentes aspectos, entre otros: pueden disponer del 50% de sus utilidades —para destinarlas a reinversión, investigación, aumento salarial, etcetera—, vender parte de su producción en el mercado de oferta y demanda, y aumentar la participación de los trabajadores y su capacidad de decisión. En aras de la eficiencia, se propone la “extinción o redimensionamiento” de las empresas estatales que por dos o más años consecutivos muestren resultados económicos negativos (Romero, 2014).

La descentralización territorial también supone un cambio revolucionario en el modelo económico cubano, en la medida en que los entes locales han adolecido de escasa capacidad de decisión sobre la utilización de sus recursos. La idea es descentralizar a

nivel fiscal, de gestión y de decisión desde el gobierno central hacia las provincias y los municipios, en correspondencia con sus potencialidades.

El proceso de descentralización está íntimamente relacionado con un proyecto de más largo alcance: la reforma del Estado. Una reforma que pretende reducir la burocracia del Estado central, transfiriendo capacidad de decisión a otras instancias: entes locales, empresas públicas autónomas y ciudadanía en general (Hernández et al, 2014).

Asimismo, a través de la desestatización parcial se plantea una nueva hoja de ruta en la que se “desmonta la hegemonía estatal absoluta”, aunque el Estado sigue siendo el “agente clave” (Valdés, 2013). Esto significa que se le concede más espacio a actores no estatales, como la empresa privada y las cooperativas y por tanto, implica darle mayor cabida al mercado como mecanismo de producción, distribución y comercialización (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014).

La desestatización incide directamente en uno de los terrenos estratégicos del debate socialista: el modelo de propiedad y el peso relativo del mercado y la planificación. Obviamente, como acertadamente señalan Hernández et al (2013), el paso de una amplia estatización a la diversificación de formas de propiedad conlleva un cambio cultural. García Valdés (2011) considera que esto conlleva una nueva “filosofía” económica según la cual “los prejuicios” contra los agentes no estatales, principalmente el sector privado, “deben eliminarse”.

Finalmente, el nuevo paradigma de distribución de la riqueza es diferente al del socialismo tradicional, en la medida en que se sustenta de forma creciente en la centralidad del salario, la mayor importancia de los impuestos y una nueva política social.

El modelo de socialismo del siglo XX “centró la elevación del nivel de vida de los trabajadores en el consumo social por la vía redistributiva, lográndose una suerte de paridad entre los ingresos laborales y el consumo vía fondos sociales, incluso con momentos de primacía del consumo no pagado en el consumo total” (García Valdés, 2011). Frente a esta situación, la propuesta es que el salario se convierta en la vía principal de acceso al bienestar y a su vez en el resorte fundamental para aumentar la motivación laboral y la productividad.

El sistema impositivo es un aspecto complementario a la centralidad que van a adquirir el salario y los ingresos, ya que el Estado va a darle cada vez más importancia a su papel de recaudador de la riqueza a través de diferentes y nuevos tipos de impuestos y no tanto a su rol de productor.

En este sentido, la nueva ley tributaria es un elemento clave a corto y medio plazo ya que tendrá que promover la “cultura impositiva” entre una población no acostumbrada a pagar impuestos (y que hoy día tiene ingresos reducidos). El nuevo esquema impositivo intentará mantener un complicado equilibrio entre por un lado, recaudar y limitar la concentración de la riqueza y, por otro lado, abrir espacios al nuevo sector privado.

Por su parte, la nueva política social debe sustituir al modelo tradicional de cobertura universal e igualitaria, que tenía sentido en una sociedad (años sesenta a ochenta) en la

que las diferencias de ingresos eran pequeñas. Pero en la actualidad, debido a las importantes desigualdades que se han generado, resulta inapropiado que toda la población reciba en la misma proporción todos los servicios sociales.

La acción conjunta y compleja de los tres procesos descritos anteriormente apunta, entre otras cosas, hacia la búsqueda de una nueva relación no antagónica entre planificación y mercado y por tanto, una estructura de propiedad más plural, lo cual implica en la práctica un proceso de revalorización de la economía local y su gradual inserción como un componente consustancial en la estrategia de desarrollo del país. En pocas palabras, la preponderancia de los factores endógenos de crecimiento en el nuevo paradigma, hace necesario el replanteo del desarrollo económico local como opción estratégica.

Si bien existe una clara voluntad política –como veremos más adelante–, el imperativo de focalizar la solución de diversos problemas en el ámbito territorial, confronta múltiples limitaciones, tensiones y contradicciones, que es necesario considerar para la construcción de una agenda centrada en el diseño de un modelo de desarrollo soberano, próspero y sostenible para Cuba.

Capítulo II. El desarrollo local como elemento clave de la actualización del modelo de desarrollo económico y social.

2.1 Voluntad política para promover el desarrollo territorial

A diferencia de los países de América Latina y el Caribe, la transformación de la economía y la sociedad cubanas, se ha circunscrito a la búsqueda y adopción de nuevos procesos dentro de los marcos de la modernización del socialismo cubano. Se trata de impulsar el desarrollo socioeconómico del país conforme la evolución histórica y las condiciones contemporáneas concretas en que tiene lugar la construcción del socialismo, preservando sus finalidades estratégicas, en especial el desarrollo integral del ser humano –individual y colectivamente–, con elevados valores y principios éticos (PCC, 2017).

En pocas palabras, el proceso de actualización del modelo económico cubano, formalmente iniciado en 2011, pero que ya venía gestándose desde el propio año 2008, es concebido como un proceso que promueva un “...desarrollo económico y social que logre satisfacer integralmente las necesidades espirituales y materiales del ser humano, fomentando sus capacidades, iniciativa y creatividad, lo que supone la transformación de la estructura económica hacia niveles crecientes de competitividad, sostenibilidad de la vida, equidad y justicia social (PCC, 2017).

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (2011) –el texto programático de la reforma aprobado en el VI Congreso del Partido–, constituyen quizá el intento más abarcador de disponer de una visión integradora de lo “territorial” en la concepción de desarrollo del país. En ellos “...se ratificó la necesidad de concentrar en el ámbito territorial la búsqueda de respuestas a los diversos problemas existentes. Paralelamente, se propuso dotar a los territorios de la capacidad necesaria para que intervinieran, de forma activa, en la gestión del desarrollo a esta escala” (Marquetti, 2015).

En contraste con la vieja idea de la sobrevivencia a toda costa, es una visión definida como "socialista, sustentable y próspera", alineada con una lógica de necesidad de desarrollo y de crecimiento económico, que concede un destacado papel a los gobiernos locales (Triana, 2014a).

De ahí que el desarrollo local ocupa un lugar relevante en la actualización del modelo de desarrollo económico y social de Cuba. El Lineamiento 17 de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016 – 2021, (Partido Comunista de Cuba [PCC], 2017), propone el fortalecimiento y desarrollo de los municipios “como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y reduciendo las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades”.

La política para impulsar el desarrollo territorial también es coherente con el artículo 168 de la Constitución, vigente desde abril de 2019, que regula la importancia y autonomía del municipio, conceptualizado como “la sociedad local” y “unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional”.

El desarrollo territorial también está incorporado al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030 (PCC, 2017). Por todo lo anterior puede afirmarse que el desarrollo local constituye una política pública de importancia estratégica que ocupa un lugar central en las agendas de los gobiernos a nivel municipal y provincial y reclama también la actuación de los organismos de la administración central del estado, el Consejo de Ministros y la propia presidencia del país.

Así pues, en el proceso de actualización del modelo económico cubano, se establece una noción nueva sobre el papel y el lugar que lo local/territorial ocupa en la vida económica y social del país. El territorio y las sociedades locales se colocan como elementos clave en la transformación estructural de la economía y en la potenciación de las capacidades productivas. Se reconoce a las localidades –provincias y municipios– como espacios específicos de planificación, responsables directos de las estrategias, programas y proyectos de desarrollo económico y social correspondientes. Se orienta impulsar la iniciativa de los territorios para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico (PCC, 2011).

En los distintos ámbitos se observa un manejo de conceptos y programas ligados al desarrollo territorial integral y subyace la idea de que “La planificación socialista contribuye al fortalecimiento integral y sostenible de los territorios en función de superar las principales desproporciones entre ellos. En especial, el despliegue de estrategias de desarrollo e iniciativas locales que aprovechan sus potencialidades sobre la base de una mayor autonomía institucional” (PCC, 2017).

Alrededor de 30% de los lineamientos hacen 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.

Entre las múltiples alusiones a los territorios, se plantea la creación de Zonas Especiales de Desarrollo que pretenden la sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones, los proyectos de alta densidad tecnológica y el desarrollo local. Se contempla de forma explícita el desarrollo portuario industrial del Mariel, localizado al este de la capital del país, que se proyecta como la principal zona económica de Cuba, el incremento de la producción y elevación de la calidad de productos de la industria del níquel al noreste de la provincia de Holguín; la conformación del Polo Industrial de la ciudad de Cienfuegos, con producciones de alto valor en especial en la petroquímica; así como la rehabilitación y recuperación del parque industrial de la ciudad de Matanzas.

Estos macrovectores de desarrollo constituyeron Zonas de Nueva Asimilación Industrial en los años 70 del pasado siglo y durante la década de 1990 la mayoría de ellos sufrió una descapitalización, al igual que otras de las zonas industriales más importante del país.

A ellos se integran los principales enclaves del sector turístico, surgidos o potenciados durante la propia década de 1990 y a principios del presente siglo, los cuales han continuado su expansión hasta la actualidad.

2.2 Infraestructura institucional para el desarrollo territorial

Al menos cuatro instituciones tienen y tendrán una influencia determinante sobre los territorios en los cambios impulsados por el gobierno cubano: el programa de desarrollo a largo plazo, 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 (Triana, 2014).

El recorrido por diversos organismos nacionales permite identificar distintos estamentos, programas y acciones con un contenido territorial. Desde el 2004 el Ministerio de Economía y Planificación ha estado trabajando en el desarrollo de la “Iniciativa Municipal”, proyecto que persigue lograr un aporte más efectivo a los procesos de dirección y planificación en los territorios, para lo cual se plantea orientar y desarrollar un trabajo más activo y coordinado de las Direcciones Municipales de Economía y Planificación, Planificación Física y Estadísticas, con el fin de brindarle un apoyo más efectivo a los Gobiernos Municipales. Esta tarea de la Iniciativa Municipal constituye una dirección general de trabajo, la cual debe enfocarse con una adecuada flexibilidad, adaptándola a las condiciones existentes en cada territorio y aprovechando las experiencias sobre desarrollo local que se han logrado en algunos municipios.

El Instituto de Planificación Física, IPF, es el encargado de la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, que constituye la herramienta metodológica más completa que se utiliza para la planeación y gestión físico-espacial en los territorios, y sirve de apoyo para la toma de decisiones de las autoridades locales a la vez que contribuye al desarrollo más equitativo de los territorios cubanos. Los Planes Directores realizados por este organismo en las principales ciudades y pueblos tuvieron entre sus principales resultados la propuesta de la actual División Política-Administrativa.

La estructura institucional del IPF y la labor que realiza desde sus delegaciones en todos los municipios y provincias del país facilita la promoción, intercambio y sistematización de las diferentes experiencias de desarrollo local.

La Asamblea Municipal del Poder Popular como órgano de gobierno local, es donde se produce el intercambio más intenso con las direcciones de Planificación Física para la implementación de las políticas estatales y las actividades del Ordenamiento territorial.

La estructura del Sistema del Poder Popular, ofrece amplias posibilidades de canalizar democráticamente una amplia y efectiva participación popular, al articular los diferentes niveles de dirección y administración con un razonable grado de autonomía, que podría utilizarse aún más en la medida en que el empuje y el accionar de los gobiernos municipales y provinciales demuestre su capacidad de ser cada vez más protagonistas de los procesos de desarrollo en sus respectivos niveles.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) creó el Centro para el Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL). El Centro tiene sus antecedentes en un Grupo de Trabajo perteneciente al Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), el cual ha realizado estas funciones por encargo estatal y exhibido positivos resultados científico-técnicos que se han introducido en la práctica social. De

ese modo se intenta potenciar esta estructura organizativa, a fin de que desempeñe con mayor eficiencia las nuevas tareas estatales y cumpla con una importante misión metodológica y de capacitación (Guzón, 2015).

El CEDEL se concibió para la capacitación de actores sociales, la transferencia tecnológica y la elaboración de estrategias de desarrollo para los municipios del país y en el ámbito comunitario (Consejos Populares). Así se propicia tanto la capacitación de los actores sociales a ese nivel como la conformación y manejo de las estrategias y proyectos de desarrollo sostenible sobre la base de la gestión del conocimiento.

A tono con el nuevo escenario en el que entró el país desde mediados de los 2000, aparecieron otros actores en la discusión acerca del desarrollo local, como las redes de Gestión Universitaria del Conocimiento e Innovación para el Desarrollo, a finales del año 2006; asimismo, centros de estudios se enfocaron en ese objeto, y aparecieron programas de formación académica de posgrado para satisfacer las demandas de conocimiento e investigación sobre múltiples campos de lo territorial y lo local, lo cual ha revalorizado la pertinencia de la universidad en las estrategias de desarrollo (Arias, 2016).

Desde el punto de vista de la sostenibilidad medioambiental, en buena parte de los municipios del país existen Centros de Estudios Ambientales junto a Centros de Gestión para la Reducción del Riesgo, dotados de capital humano altamente calificado y que poco a poco incorporan capacidad tecnológica, para generar información, identificar e integrar saberes y conocimientos.

Finalmente, existen diferentes redes sociales correspondientes al funcionamiento de estructuras localizadas a escala territorial que pertenecen a organizaciones que se extienden hasta el nivel nacional, y que cuentan con una importante capacidad movilizativa y de incrementar la cohesión social. Entre estas se pueden mencionar los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), los Consejos de Vecinos, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación de Agricultores Pequeños (ANAP), la Asociación de Combatientes, y otras asociaciones que cumplen amplias agendas de actividades vinculadas a la vida municipal.

Todo lo anterior evidencia la existencia de políticas de desarrollo socio-económico con una lógica a nivel nacional, a partir de la cual se engranan a través de los objetivos estratégicos territoriales las principales líneas de acción de las provincias y municipios. Estos mecanismos, junto a las estructuras de gobierno, constituyen un vínculo que puede ser efectivamente utilizado para articular los diferentes procesos de desarrollo local que se gesten en los municipios con las acciones de desarrollo nacional.

El desarrollo territorial emerge en estos espacios como una alternativa para empezar a superar políticas asistencialistas, cuestión de suma importancia para un país subdesarrollado y bloqueado. Otro aspecto a destacar es la decisión de implementar estos programas desde un enfoque articulador con actores locales (públicos-privados).

De esta manera se comienza a reemplazar la llegada directa del organismo central a los destinatarios, mejorando la calidad de las intervenciones. En este punto existen acciones dirigidas a construir institucionalidad local, a comenzar a descentralizar, gradualmente,

recursos y decisiones en los ámbitos municipales con respeto por las características de los territorios donde intervienen, aspecto crucial en lo que se refiere al desarrollo territorial.

Son evidentes los logros en el urbanismo, el ordenamiento territorial, el tratamiento diferenciado a las zonas montañosas y demás ecosistemas frágiles, así como en la reducción de las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales (PCC, 2017).

Por esos y otros motivos se identificó con claridad la necesidad de aprobar una política que institucionalice el desarrollo local como proceso integral y prioritario para el modelo de desarrollo económico y social cubano. Esa política debe ayudar a conciliar los intereses territoriales y los programas nacionales y sectoriales.

Sin embargo, en los hechos persisten muchos elementos –históricos, políticos, económicos, de cultura administrativa centralizada, y de inmovilidad de los actores locales, entre otros– que conspiran contra el desarrollo local en Cuba. Todas esas limitaciones reclaman un profundo análisis e implican grandes cambios y transformaciones, en aras de lograr un modelo de desarrollo soberano, próspero y sostenible.

Capítulo III. Limitaciones u obstáculos para el desarrollo territorial

3.1 Inserción internacional

Es verdad establecida que el actual proceso de globalización que impera en la economía mundial impone condiciones al crecimiento económico acorde a las características del proceso de acumulación global, con serias implicaciones para cualquier país, tanto económicas y sociales como políticas.

Las estadísticas sobre el protagonismo y el poder de las empresas transnacionales en ese proceso son sencillamente abrumadoras; destaca su participación en la producción, el comercio y las inversiones globales. No es casual que, en su esencia, la globalización se perciba como la forma de estructuración internacional de la producción, los servicios y el comercio que sustenta el funcionamiento de las redes transnacionales (Peña, 2015).

Este cambio en el patrón de acumulación y las consecuencias de la globalización determina un nuevo tratamiento del aspecto territorial, que responde al ambiente de competencia intensa en los mercados y revela nuevas demandas y necesidades en las empresas locales para poder ajustarse a este nuevo entorno. Entonces, la globalización se presenta como un fenómeno estrechamente relacionado con el territorio, pues no solo afecta a los países, sino también condiciona la dinámica económica de las ciudades, que depende de las decisiones de los actores económicos encargados de atender a los atractivos de cada territorio (Pérez et al., 2016).

En rigor, la localización² no es un fenómeno subsidiario, ni opuesto a la globalización; es —entre tantas otras— una forma de manifestación de la globalización; una de las principales vías contemporáneas de manifestación de la lógica territorial, de la imposición de lo político a lo funcional (Monreal, 2003). Las propias tecnologías de la globalización y las incertidumbres del proceso han sido, después de todo, las que han creado tanto el deseo como la posibilidad de que las comunidades locales intenten moldear su propio futuro, particularmente en un contexto en que se produce un relativo desvanecimiento del agente que tradicionalmente garantizó la coherencia social a nivel territorial (el Estado-nación)³. Por lo tanto, la globalización es un proceso vinculado al territorio, el que deja de ser un mero soporte físico de las actividades económicas, una realidad geográfica y física, y se convierte en un espacio de relaciones sociales, una realidad dinámica (evoluciona y cambia a lo largo del tiempo) a partir de las decisiones

² El término “localización” refiere a un aspecto del proceso multidireccional de cambios que se producen en la era de la globalización, consistente en la tendencia hacia la creación de estructuras de regulación local como expresión territorial de la política, en condiciones en que las localidades se insertan directamente en estructuras de acumulación global, y en las que la lógica territorial de la acción política del Estado-nación puede no ser necesariamente el mecanismo más eficaz para tratar de regular lo funcional.

³ Resulta crucial entender que esto no debería ser confundido con la práctica alentada por el globalismo neoliberal, consistente en el traspaso de funciones desde el nivel estatal nacional hacia las localidades, algo a lo que en general se le ha denominado “devolución”, y que de manera inconsecuente se ha estimulado aún en aquellos casos en los que la trayectoria histórica de los países no es capaz de asegurar una base adecuada para la regulación local. Conviene tener en cuenta que la globalización llegó en un momento histórico en que la consolidación del Estado-nación era todavía un proceso inconcluso en muchos países subdesarrollados (Sundar, 2001; Evans, 1996; World Bank, 2001).

y actuaciones de los agentes en los diferentes subsistemas territoriales (León y Ortega 2004).

“Como consecuencia de esto, una de las principales características de las economías nacionales de hoy no se limita a que éstas se encuentren crecientemente globalizadas, sino que en general se han convertido de manera acelerada en un conjunto –no siempre bien integrado– de entidades locales con perfiles diferenciados y divergentes. Algunas localidades pueden explotar mejor sus ventajas de localización que otras, pero esto no se reduce a una utilización más eficaz de activos físicos (p. ej. recursos naturales), sino también al establecimiento de estructuras de regulación que favorezcan un mejor aprovechamiento de activos no universales como el conocimiento o el llamado capital social” (Monreal, 2003).

A fin de cuentas, de lo que se trata es de un problema de especialización productiva, pues para ser competitivas en el largo plazo las entidades locales necesitan especializarse en áreas limitadas en las que tienen o pueden crear ventajas. En condiciones de globalización, la especialización local no es una opción que pueda ser ejercida o no. Es, por el contrario, un imperativo del desarrollo porque la mayoría de las localidades (entidades subnacionales) no disponen de los recursos necesarios para competir globalmente en muchas áreas sino que deben orientar sus perfiles hacia los llamados mercados de “nichos” en los que sí pueden aspirar a lograr competitividad global (Jeffery, 2000).

Es interesante observar que en momentos en que los países (la dimensión Estado-nación) tienen crecientes dificultades para identificar sus ventajas comparativas en mercados globales, las localidades se han convertido de manera creciente en el punto de convergencia de la gestión de estrategias de desarrollo que tratan de dar cuenta de cambios ocurridos en lo funcional que favorecen la inserción de entramados locales en estructuras globales de acumulación, donde el diseño y la operación de los sistemas de regulación política territorial tienden a convertirse en una función de las entidades locales.

Lo anterior supone retos inmensos para las estrategias de desarrollo nacionales, en la medida en que la globalización establece un contexto muy diferente al que en décadas pasadas hacía factible pensar en programas de desarrollo tendientes al aprovechamiento de las diferencias locales a partir del fomento de “polos de desarrollo” que actuaran como líderes en un proceso de transformación coordinado de alcance nacional. En las condiciones actuales, el Estado-nación se enfrenta a dificultades para proveer coherencia social a nivel territorial (la nación), en tanto que las localidades parecen ser entidades más ágiles para aprovechar las ventajas de la globalización y para establecer regulaciones más ajustadas a las necesidades de las personas de esos territorios” (Monreal, 2003).

Por eso se plantea que la globalización ha contribuido al "redescubrimiento" de la dimensión territorial, pues ha sido detonante de una redistribución general de la actividad en el territorio, al mismo tiempo que las diferentes actividades productivas territoriales y sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor nitidez la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia y competitividad (Pérez et al., 2016).

De ahí que en el actual contexto de globalización, las estrategias de inserción de un territorio y, por consiguiente, las perspectivas de crecimiento económico sostenido de un país, están en gran medida condicionadas por una mejor integración y posicionamiento en el seno de las redes globales, las cadenas de valor y sus procesos de *upgrading* (crecimiento)⁴. No se trata sólo de ser parte de las cadenas de valor; el desafío consiste en incrementar la participación del valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de las cadenas, transitando desde actividades simples a otras de mayor complejidad y beneficio (Sosa, 2016). No obstante, este proceso no es sencillo ni espontáneo.

Los eslabones de mayor rentabilidad en la cadena son altamente protegidos a la competencia y por lo mismo de muy difícil acceso. El éxito depende del diseño de políticas públicas en que se exprese un compromiso con tal objetivo. Por ejemplo, es preciso contar con una masa crítica de recursos humanos calificados, una infraestructura de calidad en materia logística y de telecomunicaciones y un apropiado entorno de negocios (Sosa, 2016).

Así pues, las economías pequeñas y medianas, alejadas de los centros dinámicos del comercio mundial, tienen que construir elementos diferenciadores, más allá de la dotación de recursos naturales o los bajos costos laborales. Partiendo del significativo papel del conocimiento en la actualidad, los debates sobre estos temas a nivel territorial y en el marco de instrumentación de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, se enfrentan a las interrogantes siguientes: ¿cómo gestionar los activos intangibles?, ¿cómo medirlos?, ¿cómo gestionar la información y el conocimiento de manera tal que contribuya al surgimiento de nuevos negocios locales?, ¿cómo medir el impacto de estos recursos intangibles en el desarrollo local?

No obstante, aun suponiendo una inserción sectorial virtuosa en una cadena competitiva y un proceso de *upgrading* (crecimiento) favorable, los resultados no necesariamente deben ser relevantes en lo referido al desarrollo económico del país. Tres aspectos en tal sentido se deben tener en cuenta: en primer lugar, cuánto significa para la economía nacional de un país dado, en términos relativos del producto, la actividad del sector o sectores que han logrado su inserción en la red global; en segundo lugar, cuál es la capacidad de arrastre de dichos sectores insertados en cadenas globales competitivas, con relación al resto de las ramas y sectores acorde a la estructura económica del país en cuestión; y en tercer lugar, cuáles son los mecanismos y canales de expansión de los ingresos provenientes del sector o sectores favorecidos por la inserción competitiva hacia el resto de la economía (Peña, 2015).

3.2 Reconfiguración del modelo socioeconómico

3.2.1 Diseño de un proyecto de desarrollo productivo sostenible de alcance nacional

⁴Un proceso sumamente complejo y discrecional que en determinadas condiciones propicia mejorías competitivas a firmas y países.

Al examinar la viabilidad de un desarrollo territorial próspero y sostenible en las condiciones de Cuba, habría que partir de la necesidad de reconfiguración del modelo económico y social. No es ocioso recordar que la economía cubana es pequeña, subdesarrollada y con fuertes desequilibrios internos y externos.

Una clara expresión de ello es el bajo crecimiento económico, a todas luces insuficiente para promover el cambio estructural requerido y la necesaria elevación del nivel de vida de la población cubana (ver gráfico 1); de ahí el énfasis en esta nueva etapa del modelo económico en avanzar en esta dirección. En la década más reciente, concretamente durante 2016-2019, la tasa de crecimiento promedio de la economía cubana fue de sólo 1,3%, muy distante del 4,4% registrado en el 2015; lo cual evidencia una clara tendencia de desaceleración económica (Rodríguez, 2020). En 2019, el PIB creció solo 0,5% y en el 2020 se estima una caída en torno al 8% (CEPAL, 2020 y EIU, 2020).

Gráfico 1. Cuba: tasas de crecimiento del PIB, 2001-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE y ONEI (varios años, Anuarios Estadísticos de Cuba)

Para el caso específico de Cuba, el esfuerzo de crecimiento debe ser mayor pues los estándares de partida son relativamente altos, especialmente en cuanto a salud, educación y cultura. Así, mientras que para otros países significarían una elevación sustancial del nivel de vida de la población (elevación de los niveles de educación, mejoras en indicadores como mortalidad infantil, acceso a la educación, elevación de la proporción de graduados universitarios, etcétera) han sido alcanzadas en algunos casos hace más de treinta años. De hecho, ese esfuerzo de transformación que hoy se lleva a cabo, trata de crear bases sustentables a aquellas metas ya conseguidas.

A pesar de la prioridad concedida al sector productor de bienes en la actualización del modelo económico, su peso en el PIB cayó de 25% en 2008 a 23% en 2016. Los servicios representan el 77% de la economía cubana, en tanto que la producción de alimentos es muy deficiente y no se han logrado desarrollar las producciones industriales (ONEI, 2017). Esa estructura refleja, de alguna manera, las desproporciones del modelo heredado.

Excepto la construcción y la agricultura que crecen marginalmente⁵, en el período 2008-2018 los sectores productores de bienes experimentaron una disminución de su participación dentro del PIB (ONEI, 2017). Las manufacturas sufrieron la mayor contracción, al pasar de 13,4% a alrededor de 12%⁶ en el periodo señalado.

El aumento del peso de los servicios se explica principalmente por el incremento del valor de los hoteles y restaurantes (1,9%), del transporte y las comunicaciones (1,4%), y de las ventas minoristas (0,8%). Detrás de estos aumentos estarían la apertura a la telefonía celular, la eliminación de restricciones al turismo nacional, el incremento de los negocios privados relacionados con el hospedaje y la gastronomía, el crecimiento del arribo de visitantes extranjeros y las inversiones en el turismo (ONEI, 2017).

Todo lo anterior es reflejo de la baja productividad laboral de la economía cubana, debido, además a la obsolescencia tecnológica y la falta de estimulación laboral. Esta situación se manifiesta en todos los sectores, pero quizás entre los más representativos se encuentran los sectores agrícola y energético.

En 2018, la producción del sector agrícola, que aún emplea el 13% de la fuerza laboral, registraba niveles iguales o inferiores a los de 2005 para muchas de las cosechas, debido especialmente a las consecuencias climáticas adversas que provocaron pérdidas por alrededor de 4 000 millones de pesos asociadas al huracán Irma de septiembre del 2017 (Rodríguez, 2019).

En el ámbito energético, desde el 2016 se verifica una tendencia decreciente de la producción de crudo nacional debido al agotamiento de los pozos, luego de haberse alcanzado durante varios años una producción de petróleo y gas ligeramente superior a 4,0 millones de toneladas anuales. En 2016-2017, la producción nacional de petróleo fue inferior que en la década anterior. Los gastos en importaciones esenciales de energía y alimentos tienden a absorber rápidamente los ingresos en divisas provenientes de las exportaciones: la importación de alimentos por sí sola implica un gasto anual de cerca de 1.700 millones de dólares; es decir, más de la mitad de las ganancias por exportación de bienes⁷. No obstante, Cuba posee la capacidad natural de crear modelos nacionales más sostenibles en materia de energía y alimentos.

Aunque el país ha logrado ejecutar los acuerdos del proceso de reordenamiento de las deudas gubernamentales y realiza un esfuerzo para cumplir con los plazos de pago a proveedores, la deuda externa ronda los 29 820 millones de dólares, lo que representa un 30,4% del PIB, una cifra que no es proporcionalmente alta de acuerdo a la situación financiera internacional, pero que en el caso de Cuba tiene una elevada significación a partir de las dificultades presentes para el acceso al financiamiento internacional. Diversos análisis apuntan que la capacidad de endeudamiento del país puede llegar al 40% del PIB, pero en condiciones de crecimiento superiores al 4% (Rodríguez, 2019).

⁵ La agricultura, uno de los sectores priorizado con mayores transformaciones desde el comienzo de las reformas, solo aumentó su participación en 0,1% (ONEI, 2017).

⁶ A pesar de la recuperación en algunos ámbitos, la producción industrial se estancó en niveles inferiores a los de 1989 (ONEI, 2017).

⁷ Cuba importa el 60%-80% de sus alimentos, en el 2018 la factura ascendió a unos 1.700 millones de dólares (The Economist Intelligence Unit, 2019).

La normalización de la deuda externa del país ha tenido un costo elevado: su servicio alcanzó una cifra cercana a los 23 000 millones de dólares durante el período 2009-2017, lo cual limitó las posibilidades de inversión o el consumo con recursos propios (Rodríguez, 2019). En el 2019, se continuó haciendo un notable esfuerzo para cumplir con el pago del servicio de la deuda renegociada, erogándose 70 millones de dólares con países del Club de París, incluyendo la aplicación de *swap* de deudas con un grupo de acreedores. Según el EIU, el pago del servicio de la deuda en el 2019 totalizó una cifra en torno a 1 948 millones de dólares, aunque se reportaron atrasos en el pago de la deuda renegociada. Asimismo, se reportaba una reclamación de pagos pendientes por parte de los bancos internacionales ascendiente a 2 091 millones de dólares al cierre de diciembre del pasado año (BIS, 2020).

Es fácil comprender la dificultad para efectuar los pagos de la deuda externa oficial – que según el EIU son de 1 991 millones de dólares en el 2020–, y la nueva reprogramación a la vista, teniendo en cuenta el impacto de la COVID-19, y la pronosticada caída del PIB. También parecen comprometidos los suministros previstos a través de los créditos comerciales a 360 días. Se puede destacar que previo a la emergencia de la COVID-19, el país ya estaba experimentando una contracción en la disponibilidad de créditos externos. La drástica disminución esperada de ingresos externos, sumada a los impagos de deuda acumulados, obligará a reformular planes de importación y reorientarlos a industrias priorizadas, por ejemplo, las de alimentos, medicamentos, suministro de agua, construcción, entre otros (CUBADEBATE, 2020a).

Las tasas de ahorro e inversión nacional evidencian un comportamiento errático, casi inercial y apenas alcanzan el 12% del PIB como promedio en el período 2011-2018, lo que representa la mitad del promedio regional para Latinoamérica y el Caribe, que es de 20% (ONEI, 2017). Economistas estiman que para alcanzar un 5% de crecimiento anual, la tasa de inversión debería rondar entre el 25 y el 30% del PIB, aproximadamente.

Los desequilibrios fiscales y del sector externo, hacen a la economía cubana muy vulnerable a la dinámica de las exportaciones y las importaciones –tomando en cuenta el elevado nivel de apertura externa que alcanzaba un 38,8% en el 2016– y, por consiguiente, generan escasez e incertidumbre en la disponibilidad de divisas, lo cual se agrava con la imposibilidad de acceder a los organismos financieros internacionales debido al bloqueo de EE.UU. contra el país.

En medio de una reducción de las exportaciones de bienes y servicios de la economía cubana del 24,5% durante 2012-2017 e intentando mantener un saldo positivo en el intercambio comercial externo, las autoridades cubanas tuvieron que reducir en una proporción similar las importaciones, lo que explica la creciente escasez de bienes de consumo y las restricciones de bienes de capital, que han afectado las inversiones y limitado el cambio de estructura productiva (Rodríguez, 2019a). Del total de las importaciones cubanas, el 72% corresponden a bienes intermedios como promedio entre 2011 y 2017, justamente porque la producción doméstica descansa en buena medida en

materias primas y materiales de origen importado. Se constata un esfuerzo por disminuir su peso en las importaciones totales⁸.

La existencia de la doble circulación monetaria junto a las distorsiones cambiarias complican sobremanera el panorama⁹, pues, entre otras cosas, impiden conocer la verdadera situación macroeconómica del país y detectar ineficiencias en la gestión de las empresas públicas, adulteran los precios relativos y generan impactos negativos en la asignación de recursos.

Es difícil lograr una mejoría significativa y sostenible en la productividad en una economía que opera con dos monedas nacionales, con tipos de cambios múltiples y una tasa de cambio oficial sobrevaluada. En todo este tiempo, es alto el precio pagado por la economía cubana en términos de costos de transacción, competitividad, transparencia contable e ineficiente asignación de recursos.

No es despreciable, la cantidad de recursos financieros y humanos que se han desperdiciado en soportar empresas estatales ineficientes. Un porcentaje del sector estatal vive en una burbuja financiera alimentada por los subsidios implícitos que reciben cada vez que pagan los insumos importados usando una tasa sobrevaluada. Son muchas las empresas estatales que ostentan una rentabilidad contable artificial. Los balances financieros de las empresas estatales no reflejan los hechos económicos ni su verdadera eficiencia y productividad.

El bajo poder adquisitivo del peso cubano descansa en la baja capacidad productiva de una parte significativa del sistema empresarial estatal. Hasta tanto no se consiga un despegue de esas fuerzas productivas, no se podrá recuperar el salario real.

Como señalara Raúl Castro (2018), entonces presidente de Cuba: “En este período se ha reforzado e intensificado el trabajo con una mayor integralidad y alcance, de modo que seamos capaces de, a la par que unificamos el sistema monetario, superar las distorsiones existentes en materia de subsidios, precios y tarifas mayoristas y minoristas y, como es lógico, las pensiones y los salarios del sector estatal de la economía”. “Nadie puede calcular, ni el más sabio de los sabios que tengamos nosotros, el elevado costo que ha significado para el sector estatal la persistencia de la dualidad monetaria y cambiaria, la cual favorece la injusta pirámide invertida, donde a mayor responsabilidad

⁸ Según el ministro de economía y planificación, Alejandro Gil (2018), el componente importado de la economía cubana fue de 0,17 USD por dólar de PIB en 2017. Este indicador se había planificado en 0,22 para 2018, pero el estimado apunta a un valor similar al de 2017. El plan de 2019 considera un coeficiente importado de 0,19 como máximo. Gil explica que es posible lograrlo a partir de sostener el programa de sustitución de importaciones, del uso eficiente de los inventarios y del análisis integral y puntual de las importaciones.

⁹ Desde la década de 1990, en Cuba circulan dos monedas: el peso cubano CUP y el peso convertible CUC, que es equiparable al dólar. Mientras que la población y el sector privado se ajustaron en los años noventa a una tasa de 24CUP:1USD, las empresas estatales siguieron operando hasta hoy en día con la tasa de los años ochenta de 1CUP:1USD.

Como la tasa 1CUP:1USD no refleja la realidad económica que vive el país desde hace mucho tiempo, se han acumulado distorsiones en los sistemas de precios, a la vez que se han tomado decisiones ineficientes –guiadas por unas métricas financieras no realistas– y alimentado la sobrevivencia de empresas ineficientes.

se recibe una menor retribución y no todos los ciudadanos aptos se sienten motivados a trabajar legalmente, al tiempo que se desestimula la promoción a cargos superiores de los mejores y más capacitados trabajadores y cuadros, algunos de los cuales emigran al sector no estatal”. “Debo reconocer que este asunto nos ha tomado demasiado tiempo y no puede dilatarse más su solución”.

Sin embargo, no es posible olvidar que la eliminación de la dualidad monetaria y cambiaría supone, quizá, el más serio y complejo desafío a encarar por Cuba en aras del diseño de un modelo de desarrollo próspero, soberano y sostenible. La devaluación tendrá efectos similares a los esperados en cualquier economía¹⁰: debilitamiento de la situación económica-financiera en aquellas empresas con marcados descalces cambiarios (ingresos en CUP y gastos en CUC); incremento de la competitividad del sector exportador y encarecimiento de las importaciones; incremento de precios –al encarecerse el componente importado o en CUC de numerosos productos–, que pudiera llegar a traspasarse a los consumidores y deteriorar, por tanto, el salario real, si la medida no se acompaña de una reforma salarial; entre otros (León, 2018). Además, una buena parte de los efectos negativos de la unificación (devaluación, en particular) se expresarán muy rápidamente en el corto plazo, en tanto los efectos positivos se trasladarán hacia el mediano y largo plazos.

Ante estas realidades, la inversión extranjera ha dejado de ser un complemento para convertirse en parte esencial de la estrategia de desarrollo del país” (Malmierca, 2017). Es incuestionable la necesidad de los flujos de IED para aumentar la productividad y el crecimiento. El deterioro de la industria cubana es imposible solucionarlo solo con inversión nacional y por ello, la única opción disponible es recurrir al capital extranjero.

La alianza con el capital foráneo, se hace necesario para remontar las limitaciones competitivas de la empresa estatal cubana, obtener recursos financieros, revertir su atraso tecnológico y facilitar su inserción en los mercados internacionales (Romero 2014). De hecho, en los últimos 20 años la IED ha traído beneficios “incuestionables”: “mejora de productividad, eficiencia, conquista de mercados externos y ganancias derivadas de una mejor gestión administrativa (Triana, 2014). El papel de la IED ha sido clave para mejorar la eficiencia de industrias nacionales importantes como el níquel, el turismo, el ron y el tabaco (Torres, 2013).

No obstante, hasta la fecha el desempeño real ha sido insuficiente. Desde el 2014, la inversión extranjera directa registró compromisos de inversión por unos 6 000 millones de dólares –un promedio lineal de unos 1 200 millones comprometidos anualmente– promedio que fue mayor en el 2018 cuando se reportaron intenciones inversionistas por unos 1 500 millones de 40 negocios. De ellos, destaca la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM), con una inversión captada desde el 2013 por 2 130 millones en 43 proyectos, de ellos 17 ya en ejecución (Rodríguez, 2019).

En el plan del 2018 se preveía aproximadamente unos 626 millones de dólares por concepto de IED, pero solo se reportó como entrada efectiva un monto de 474 millones

¹⁰ Queda claro que la eliminación de la circulación de los CUC –oficialmente se ha expresado que la moneda que quedará será el CUP– se acompañaría de la devaluación del tipo de cambio oficial, ya que es imposible pensar que un CUP sea igual a un USD o esté más fuerte que otras monedas extranjeras.

de dólares, o sea un 24,3% menos; muy lejos de los 2.000-2.500 millones de dólares anuales que las autoridades cubanas consideran necesario atraer para lograr un dinamismo económico elevado y sostenido.

Paradójicamente, si bien la inversión extranjera es quizá el elemento constitutivo del modelo de desarrollo sobre el que se puede actuar con mayor efectividad en el corto plazo, constituye una gran amenaza para cualquier proyecto de desarrollo nacional soberano, próspero, sostenible e inclusivo. No es posible olvidar que la apertura al capital extranjero supone un fuerte condicionamiento de las políticas económicas nacionales. Más aún, la eficiente localización de inversiones o las reanimaciones productivas tienden a debilitar la equidad de los anteriores procesos que actuaban sobre los desequilibrios espaciales y regionales heredados.

En su conjunto, el surgimiento de una economía del sector privado y el reconocimiento de las posibles contribuciones de los inversores internacionales apuntan hacia la configuración de un nuevo modelo de desarrollo complejo, con tres componentes sólidos e interconectados. Mediante la cooperación y la competencia el sector estatal, el capital internacional y la economía del sector privado deben combinarse para definir un rumbo económico que conlleve un crecimiento y desarrollo soberanos, con mayor bienestar social e individual de la población cubana.

Sin dudas, la reconfiguración del modelo de funcionamiento socioeconómico del país está en marcha: lograr un desempeño económico sostenible pasa, entre otras cosas, por incrementar los niveles de inversión productiva, aumentar las exportaciones y reformar el sector público, incluyendo a las empresas estatales. Ahora, cuando se vislumbran otras condiciones, existe el imperativo de equilibrar los desajustes en el desarrollo territorial heredados y restablecer, en la medida que lo permita la recuperación de la economía, la política que en este sentido inauguró la Revolución.

3.2.2 Brechas territoriales

El progresivo incremento de las diferencias inter- e intraterritoriales, ha tendido a profundizarse y, en casos específicos, se aprecian retrocesos muy marcados, sobre todo en relación con lo alcanzado al amparo del proceso de industrialización desarrollado con relativa intensidad a partir de los años setenta del pasado siglo. Esa tendencia "...puede considerarse como una resultante de la minoración del carácter estratégico de la industria manufacturera y, sobre todo, del redimensionamiento del sector azucarero, un proceso que contribuyó, de forma directa, a que se produjeran importantes regresiones en los ámbitos tecnológico y productivo, a escala territorial, las cuales no han podido compensarse mediante los progresos de otros sectores; por el contrario, en la inmensa mayoría de los territorios, esta situación resultará difícil de revertir. La progresión de tal situación ha provocado que las diferencias inter- e intraterritoriales se hayan transformado en otro de los complejos problemas estructurales de la economía cubana" (Marquetti, 2015).

En general, las variaciones que se produjeron en los coeficientes territoriales, en su contribución al sector manufacturero, se explican por el sensible impacto que tuvo el reordenamiento de la actividad agroindustrial azucarera que, entre otras cosas, implicó

la obsolescencia del capital humano disponible, ya que una parte sustancial de la fuerza de trabajo liberada se reubicó en actividades de menor complejidad técnica.

El desplazamiento del eje dinámico de crecimiento económico y demográfico, históricamente asociado a la actividad azucarera y a la carretera y ferrocarril que atravesaban la Isla de este a oeste, como un parteaguas que secciona el territorio nacional en dos mitades –Norte y Sur –, se traduce en el avance de la población hacia la costa norte, donde se localizan los nuevos territorios¹¹ de rápido auge económico y hacia las capitales nacional, provinciales y municipales, ante la crisis económica que se adueña de los espacios rurales y de gran parte del Sistema de Asentamientos Humanos, del cual desaparecen sus principales actividades económicas, muchas de ellas surgidas en el marco de la política de desarrollo económico y social aplicada a partir del triunfo revolucionario de enero de 1959 (González – Sousa, 2016).

Al propio tiempo, en este periodo se asiste a un proceso de inserción desigual de los diferentes territorios en nuevos sectores junto a la acelerada aplicación de determinadas decisiones sin disponer de un marco efectivo de respuesta en el país (Marquetti, 2015).

La progresiva evolución de la tendencia a la desindustrialización impactó negativamente en la dinámica económica territorial, en tanto contribuyó a que se restaurara la propensión al gradual incremento de las diferencias entre regiones y provincias del país (Marquetti, 2015). El escenario territorial edificado durante cuatro décadas se transforma y a ello también contribuyen muy significativamente, por su impacto en todas las esferas de la sociedad, las nuevas formas productivas y de gestión que se crean con el objetivo de superar la crisis económica, el redimensionamiento empresarial y la reorganización de toda la estructura económica que se inicia, con un indiscutible impacto en la organización territorial de la economía y la sociedad, acciones que no serán suficientes para recuperar la dinámica productiva de décadas anteriores, pero sí modificarán el escenario territorial de pre-crisis.

La reconstrucción del territorio que se adelanta en las últimas décadas responde, en gran parte, al desafío de mantener el proyecto social en construcción en las nuevas condiciones creadas a partir de la desaparición de la comunidad de países socialistas. En este proceso son numerosos los territorios que no han quedado inmersos en las nuevas formas de vinculación de los lugares con la formación socioespacial que se transforma, mientras que unos pocos han visto transformada su organización y estructura interna a tenor de los dictados de la política económica aplicada. Ejemplo de ello lo constituye la concentración de la inversión extranjera en determinados territorios, dígase, las provincias occidentales –excepto Pinar del Río–, Cienfuegos en el centro de la Isla y Holguín en el oriente; en sectores clave, como el petróleo, el níquel, las telecomunicaciones y el turismo, por citar algunas de las preferencias territoriales y ramales, en que como objetos técnicos que se incorporan a los territorios les comunican dinamismo a la par que les diferencian del entorno social y económico (ONEI, 2007).

En estas condiciones, se acrecentó el aporte de las provincias occidentales al valor agregado manufacturero nacional. Los progresos de esta tendencia estuvieron

¹¹ Ver: La nueva fiebre del oro. Las otras ciudades del turismo en el Caribe (Varadero, Bávaro-Punta Cana), 2012. Editor Jesús M. González, Islas Baleares.

determinados, en lo fundamental, por Ciudad de La Habana y La Habana¹², en tanto, resultaron las provincias que acumularon el grueso de las inversiones ejecutadas entre 1989 y 2010¹³. Asimismo, estos territorios lograron una posición de liderazgo en la promoción de la industria turística y petrolera, al tiempo que fueron los menos afectados por el proceso de redimensionamiento del sector azucarero (Marquetti, 2015).

Las brechas que se generaron en términos del desarrollo productivo (CEPAL, 2008), devinieron restricciones objetivas a las posibilidades de construir redes empresariales que propiciaran la rearticulación de las capacidades de aprendizaje tecnológico, en la medida en que en muchos territorios se produjo la transición de un perfil de especialización agroindustrial a otro de predominio de las actividades productivas de naturaleza primaria (Marquetti, 2008).

La nación se enfrenta al desafío de asentar las bases de una estrategia que pueda en el contexto de la actual globalización asegurar una inserción y crecimiento coherentes con un modelo de desarrollo soberano y sostenible, capaz de promover la reanimación de la vida de las localidades a la vez que revertir la tendencia al desequilibrio territorial de los últimos años.

En este sentido, un informe concluido recientemente (CIEM, 2019) revela las claras diferencias respecto al nivel de desarrollo económico de los diferentes territorios del país: las provincias de Santiago de Cuba, Guantánamo y Granma, presentaban el nivel más bajo. Por otro lado, en el análisis municipal, el informe citado concluyó que 129 municipios –el 76,9% del total– presentaban un bajo índice de desarrollo económico, cifra contrastante con un 74,4% –125 municipios– con muy alto desarrollo social.

De cara a la pandemia de COVID-19, si bien es prematuro y no se cuenta con información suficiente para calcular un impacto diferenciado por territorios, resalta la necesidad de tomar en consideración las particularidades de cada espacio territorial. En particular, es importante identificar los territorios con dinámicas productivas más veloces y que pueden ser impulsados por estas, y el resto, cuyas dinámicas más lentas requieren de un cuidadoso diseño con apoyo extra territorial, a partir de iniciativas de los gobiernos, de otros actores y de las múltiples experiencias existentes en el marco de la participación ciudadana. Particular atención deberán recibir aquellos territorios en los que el turismo se configuró como la actividad económica principal y que deberán reorientarse hacia otras nuevas, coyuntural o estructuralmente.

Lo anterior evidencia uno de los grandes retos que enfrenta el denominado proceso de actualización del modelo económico: no dispone de un proyecto de desarrollo productivo que tenga impacto a escala nacional, como ocurrió en los años setenta al implantar el sistema de dirección de la economía en que se intensificó el fomento del sector azucarero, o a principios de los noventa en que se priorizó la industria turística y la bio-farmacéutica” (Marquetti, 2016).

¹² La creación de las provincias Artemisa y Mayabeque implicó que dejara de existir la provincia Habana, mientras que Ciudad de La Habana retornó a su antigua denominación: La Habana.

¹³ En el periodo 1990-2010 las provincias habaneras recibieron más del 50% de las inversiones ejecutadas en el país (Marquetti, 2015).

La necesaria transformación estructural debe surgir de la combinación de las fortalezas de Cuba con las ventajas que pueda ofrecer la economía mundial. Esa transformación debe favorecer la inserción internacional del país, incorporar de manera eficiente la fuerza de trabajo calificada a empleos cada vez más sofisticados tecnológicamente y generar ganancias de productividad que compensen la desventaja demográfica que hoy posee el país. Es decir, la transformación estructural que se requiere no solo implica que la economía se mueva progresivamente hacia ramas de alta tecnología, sino también que se desplace dentro de cada sector a actividades de mayor complejidad tecnológica.

“Las diversas fuentes de acumulación que pueden identificarse actualmente en el país son, entre las nacionales, las estatales, cooperativas y privadas; y, entre las externas, la inversión extranjera directa –gubernamentales y privadas–, las remesas, la cooperación internacional y los créditos bancarios. Con respecto a las fuentes domésticas de ahorro, en aras de no deprimir el consumo real de los hogares, es necesario que este se origine a partir de la reducción del gasto asociado a la burocracia administrativa y a la baja eficiencia en la prestación de servicios sociales. De ahí que haya que establecer proporciones deseadas en cuanto a la participación en la acumulación por fuentes de origen (ahorro interno vs externo; público vs privado) y en cuanto a los destinos (sectores productivos vs infraestructura física; ampliación de capacidades vs mantenimiento; equipamiento vs construcción civil; sectores líderes vs resto)” (Odriozola y Triana, 2015).

“A su vez, deberán identificarse los sectores líderes, capaces de distinguirse por producir bienes transables, con demanda internacional creciente, donde el desarrollo tecnológico transcurra a mayor velocidad y que generen derrames hacia el resto de la economía en forma de encadenamientos productivos o tecnologías de impacto horizontal. Estos deberán, además, premiar empleos con alta intensidad de conocimientos y capital físico, para compensar la escasez relativa de fuerza de trabajo y crear encadenamientos hacia delante y hacia atrás del resto de la economía con esos sectores” (Odriozola y Triana, 2015).

3.2.3 Nuevo paradigma de distribución de la riqueza

La necesidad ineludible de reducir el tamaño del Estado en un país que tradicionalmente ha tenido un Estado sobredimensionado, donde lo estatal se ha identificado no pocas veces de forma automática con lo socialista y que, además, padece de restricciones presupuestarias, plantea el reto de seguir siendo socialista con "menos Estado" ejerciendo directamente la gerencia de la economía.

En efecto, el nuevo escenario donde proliferan las formas de gestión no estatal se caracteriza por la diversificación, la heterogeneidad y la complejidad desde el punto de vista estructural, pero sobre todo tiende a generar un proceso de creciente diferenciación social. El aumento progresivo de la desigualdad junto al surgimiento de otras dimensiones no deseadas que conspiran contra la equidad social, se ha convertido en un desafío renovado para el desarrollo nacional y local.

En paralelo a los cambios en la estructura productiva se ha dado una significativa redistribución de las fuentes de empleo. En el sector estatal se eliminaron casi 600 mil puestos de trabajo; pasó de generar el 84% del empleo total en 2009 a ser responsable

de casi 69% en 2018 y ocupar a 3,1 millones de trabajadores (Cubadebate, 2018a). En la actualidad, existen más trabajadores en el sector empresarial que en el presupuestado (Cubadebate, 2018a).

- Unidades presupuestadas: 1, 5 millones de personas (48%); los sectores de salud y educación son los más representativos con más de 800 mil trabajadores
- Sector empresarial: 1,6 millones de trabajadores (52%), donde las Organizaciones Superiores de Dirección dedicadas a la industria alimentaria, azucarera, agricultura, ganadería y construcción tienen un peso fundamental.
- Sector no estatal: 1,4 millones de trabajadores que se desempeñan en el sector cooperativo y trabajadores por cuenta propia, los últimos representan cerca del 42%.

La tasa de desocupación aumentó hasta 1,7% en 2018 y la cifra de desempleados alcanzó los 76 mil 400, lo que se traduce en un incremento de mil 112 personas más en busca de empleo con relación al año anterior. Según advierte la ministra de Trabajo y Seguridad Social, Margarita González Fernández “estas cifras no deben confundirse con las personas que estando en edad laboral, ni estudian ni trabajan. Los que están en esta situación son unas 567 mil, y en la Encuesta Nacional de Ocupación el 18% manifestó no tener interés en hacerlo...” (Cubadebate, 2018a).

En muchos de los empleos del sector público el salario no llega a cubrir las necesidades básicas del hogar (incluso si se tienen en cuenta los diversos subsidios públicos al consumo). Por su parte, en el sector privado y cooperativo, actualmente responsable del 31% del empleo, la mayoría de los poco más de medio millón de nuevos puestos creados se concentran en actividades de bajo valor agregado (ONEI, 2017).

El papel de cada uno de esos agentes –Estado, cuentapropistas, cooperativistas–, en el futuro desarrollo de Cuba no está definido en su totalidad. Si bien se ha avanzado en la idea central de que sus dinámicas deben estar alineadas con el propósito común del desarrollo, la experiencia pasada demuestra que ha existido un comportamiento pendular en cuanto al papel de esos diferentes agentes.

La reaparición de fuentes de acceso a bienes y servicios no relacionadas con la importancia social del trabajo aportado, junto a otros factores, atentan contra los criterios de distribución en Cuba, por la legitimación de estrategias de sobrevivencia por parte de la población, ajenas a los valores defendidos por el proyecto, como son la apropiación ilícita de recursos, el tráfico de influencias, entre otras, por lo que el reordenamiento de las fuentes de creación y distribución de riquezas representa un aspecto estratégico para la continuidad del socialismo, para que se cumpla el principio de distribución socialmente deseado de “a cada cual según su trabajo” (Fernández, 2013).

Investigaciones sociales han mostrado el proceso de re_estratificación que ha tenido lugar en la sociedad cubana actual, el cual representa el escenario de partida sobre el que se erigen todas las medidas que se diseñaron para alcanzar un grado de eficiencia económica superior (Espina et al. 1997).

A partir de sus amplias posibilidades de ingresos, consumo y estilos de vida, las personas del sector no estatal se auto perciben por encima del resto de la población. Ellas tienden a criticar y resistir todo aquello que atente contra su objetivo de maximizar las ganancias.

Entre estas personas se aprecia una nueva manera de asumir criterios sobre el prestigio social y como modelo subjetivo de movilidad ascendente. Sus prácticas de consumo, las narrativas propias, aspiraciones, construcción de metas, imágenes y representaciones del mundo social, influyen en la conformación de su identidad, que se expresa en estilos de vida donde el consumo material representa un rasgo distintivo de su posición social a partir de su estatus económico.

Por tanto, se asiste a un nuevo momento dentro del proceso de transformación de la composición social de la sociedad cubana, a partir de una mayor ampliación y diversificación de las formas de gestión no estatal y de gran tensión entre desigualdades y equidad social (Núñez, 2013). Esto implica el surgimiento de “nuevos grupos sociales, con cuotas de poder derivadas de su capacidad económica y con mayor autonomía social y de gestión” (Hernández et al, 2013).

La reestructuración social muestra una fotografía de grupos beneficiados y perjudicados. Entre los primeros se sitúan el turismo, el sector no estatal de la economía (cuentapropismo, cooperativas, la empresa mixta y el capital extranjero) y las actividades directivas (Espina, 2011). Otros agregarían los siguientes: receptores de grandes remesas, algunos agricultores privados, propietarios de empresas privadas exitosas, figuras deportivas y culturales, ciertos gerentes de empresas públicas.

Ello ocurre en un contexto que adolece de insuficiencia de instituciones adecuadas para regular la acción de los nuevos actores, de forma tal que se involucren en el proceso de construcción del “socialismo sostenible y próspero”. Ante el gobierno cubano se erige el reto de encontrar caminos que permitan conjugar virtuosamente la existencia de un sector de la población con crecientes ingresos, en parte derivados del trabajo ajeno, con la necesidad de alcanzar grados de equidad compatibles con la esencia misma del socialismo deseado.

Los recursos fiscales de los que el país dispone no permiten reproducir indefinidamente en el tiempo los mismos sistemas sobre los cuales se erigió la equidad. Y los nuevos actores hacen más compleja cualquier definición de política al respecto. El reto es hacer sostenible el acceso universal y gratuito a unos servicios –la educación, la salud o el deporte, entre otros– cuya financiación implica un gran esfuerzo para el Estado cubano.

Casi sesenta años después “...de que prácticamente desaparecieran de la realidad nacional aquellos segmentos sociales que podrían ser calificados como clase media, el proceso de actualización que hace hoy a los actores sociales cubanos “menos iguales”, abre espacios para una “diferenciación social relativamente nueva”, compatible con los propósitos del crecimiento y del desarrollo. Se trata pues de saber cuan viable es el nacimiento, consolidación y expansión de una suerte de sector de ingresos medios en la nueva estructura socio-económica cubana y cuál debe ser la cualidad que lo distinga al igual que a sus “actores principales”. En caso afirmativo, entonces resulta necesario

formular políticas que permitan la integración virtuosa de ese nuevo sector social a la nueva agenda de cambios” (Triana y Torres, 2016).

Obviamente, los territorios acogen con diferente intensidad el impacto de estos procesos. Así, en los rediseños territoriales se mantiene como interrogante el curso que tomarán las desigualdades territoriales, o los desequilibrios regionales actuales, que en cualquier caso significan potenciales oportunidades para romper la inercia en la que han estado sumergidos muchos espacios geográficos durante las últimas dos décadas (Iñiguez, 2015).

La reducción del aparato estatal, la delimitación clara de las funciones empresariales y estatales y la creación de un entramado de empresas heterogéneas pero todas reconocidas como agentes económicos que deben tomar decisiones sin ataduras mayores que las de observar las regulaciones económicas básicas que establezca el Gobierno –mediante reglas y normas claras y transparentes– sin lugar a dudas promoverán un mejor entorno institucional que facilitará el crecimiento económico vía mejora de las condiciones de funcionamiento microeconómico. La racionalización y modernización de las instituciones de gobierno y la creación de espacios de descentralización que fortalezcan la “inclusión” en el esfuerzo de crecimiento son incuestionables, y ello debe tener prioridad en la agenda de transformaciones. Por su parte, el relanzamiento del sector no estatal y la consecuente modificación del sistema tributario crean perspectivas de una importante variación en el tipo de relación entre Estado y ciudadanía; pero ello tomará tiempo y en cualquier caso dependerá de las dimensiones que efectivamente alcance el sector privado y cooperativo (Romero, 2014).

En definitiva, el gran desafío consiste en lograr corregir, con “menos Estado”, las desigualdades que tienden a generar los mercados, a la vez que crear una distribución socialmente aceptable de la riqueza y de los ingresos que sea compatible con un modelo de desarrollo productivo sostenible e inclusivo.

De ahí que “...la discusión en torno a los retos de la equidad social resulta crucial en el actual proceso de cambios económicos e institucionales en Cuba. Ello supone no sólo valorar los posibles efectos a mediano y largo plazos de las medidas implementadas, sino también analizar sus consecuencias para diferentes grupos sociales y territorios. Un desafío importante, y esencial, es mantener la articulación e intervencionalidad de la política social con la política económica, lo cual se fundamenta en una concepción integral del desarrollo en Cuba, que había promovido el crecimiento económico junto a una distribución más equitativa de la riqueza, acceso universal a servicios sociales básicos y la atención a los problemas sociales existentes. Si en décadas anteriores se establecía la prioridad del desarrollo social sobre el económico, los lineamientos y los cambios implementados introducen elementos de eficiencia y sustentabilidad económica, también en la gestión de la política social. Por ende, el reto es en este caso, sostener la integralidad de estas esferas” (Romero, 2014).

3.3 Escenario demográfico

3.3.1 Dinámica socio demográfica

En el fortalecimiento y la promoción de políticas públicas sostenibles y autónomas a nivel territorial en Cuba no es posible soslayar la dinámica socio demográfica. Los cambios en la estructura por edades tienden a producir un impacto importante sobre el desarrollo económico, y por consiguiente, deben ser considerados en los procesos de planeación estratégica y en aras de un socialismo próspero.

Tras más de tres décadas con tasas de fecundidad muy bajas, con valores por debajo del reemplazo generacional, la población de Cuba evidencia un creciente envejecimiento, acelerado por un saldo migratorio externo sostenidamente negativo –fundamentalmente debido al movimiento de población joven y de mujeres en edad reproductiva–, así como por niveles bajos de mortalidad¹⁴. En ese contexto de transición demográfica¹⁵, el envejecimiento de la población aparejado a la disminución de la población más joven (de 0 a 14 años) se convierte en un desafío medular para el desarrollo territorial y local. A ello se agregan problemáticas como: una razón de mortalidad materna más alta de lo esperado; alta incidencia del embarazo adolescente y del aborto; un elevado número de municipios con saldo migratorio interno negativo, y un creciente perfil epidemiológico de sociedades envejecidas, entre otras que exigen de acciones para su transformación.

En un análisis de la evolución de la estructura por edad de la población cubana en un siglo se puede observar cómo, según el Censo de 1907, el 4.6% de la población tenía 60 años o más; mientras en 2011 esa cifra se había elevado al 18.1% (Aja, 2014).

La comparación con el conjunto de los países desarrollados revela un escenario realmente preocupante: ellos hoy presentan una tasa de envejecimiento de 21,6% que para el 2030 será de 28,8%. Para ese entonces, se prevé que ya Cuba ande por el 33.3% de su población con 60 años y más. Es decir, a la vuelta de poco más de una década Cuba va a estar entre los países más envejecidos del mundo (Aja, 2014).

En una sociedad envejecida y de escaso crecimiento económico, la política tiende a estar dominada por los problemas distributivos. Esta es una preocupación especialmente importante en municipios con bajas tasas de natalidad o saldos migratorios negativos. En ellos, la pérdida continuada de trabajadores jóvenes y cualificados hará que sea más lenta su convergencia con los municipios más avanzados del país.

La mayoría de las provincias de Cuba muestran un significativo envejecimiento poblacional, siendo Villa Clara, La Habana y Sancti Spíritus, en ese orden, las que

¹⁴ Un trascendente logro es el nivel de esperanza de vida alcanzado. Si entre 1955 y 1959 la esperanza de vida al nacer era de 62 años, actualmente supera los 77 años: 79 años para las mujeres y 75 años para los hombres (Munster, 2017).

¹⁵ En los últimos tiempos se han puesto de manifiesto importantes cambios demográficos, caracterizados primero por la transición de una fase de rápido crecimiento poblacional a una fase en que este crecimiento ocurre a tasas decrecientes. Este proceso de disminución del crecimiento poblacional se acompaña al mismo tiempo de una disminución de la fecundidad y de la mortalidad, lo que ha llevado a un envejecimiento mayor de la población, que se denomina transición demográfica.

presentan las más altas tasas¹⁶. Sin embargo, las provincias donde hubo un mayor incremento de la proporción de personas adultas fueron Pinar del Río y Las Tunas; también el municipio especial Isla de la Juventud mostró un incremento en este sentido (Munster, 2017). Al interior de las provincias se distinguen municipios con elevado porcentaje de población adulta mayor. Más del 50% de la población que se encuentra en este grupo de edades está entre 60 y 69 años (Aja, 2014).

En el último decenio, el ritmo de crecimiento anual de la población cubana ha tendido a la disminución, mostrando indicadores de crecimiento muy bajos, o casi estáticos, que comienzan a ser decrecientes desde el 2006 (Aja, 2015). En todos los escenarios trazados, la población cubana ni siquiera llegaría a los 12 millones de habitantes en 2030, y a partir de ahí comenzaría a descender en todos los grupos de edades excepto el de 60 años y más –va a crecer hasta los 3.3 millones de habitantes–, lo cual significa un serio desafío para un país en condiciones de subdesarrollo como Cuba (Aja, 2014).

De acuerdo con las proyecciones de la Población Económicamente Activa (PEA) publicadas por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI): “A nivel nacional la PEA crece entre el 2015 y el 2021 en casi 68.000 efectivos. A partir de ese momento comienza a decrecer y para el año 2030 se verá reducida en casi 133.000 personas. De 5 097 439 personas en el 2021 disminuye a 4 964 537 personas. La PEA al final del período de proyección es menor que al inicio de la misma.” Se espera que la tasa de actividad, para la población mayor de 65 años, se incremente entre 2015 y 2025 en más de cinco puntos porcentuales, presumiblemente ante la escasez relativa de fuerza de trabajo motivada por la disminución de la PEA. Esa misma situación será responsable de que la fuerza de trabajo tendrá que permanecer activa por más años para garantizar las mismas tasas de ocupación (Munster, 2017).

La fecundidad presenta niveles también muy bajos, sostenidos en el tiempo, con pequeñas diferencias territoriales. Para el 2030 se prevé una disminución de la población en edad reproductiva hasta los 2.2 millones de mujeres, además con un avanzado grado de envejecimiento (Aja, 2014).

Aunque, como tendencia, se mantiene en valores por debajo del reemplazo de la población desde 1978, es apreciable que el oriente del país muestra niveles de fecundidad ligeramente mayores que el occidente y el centro. El comportamiento según edades indica valores más elevados entre los 20 y 24 años, aunque se presenta un incremento de la fecundidad en la adolescencia en el último lustro.

Los procesos migratorios internos entre las provincias del país reflejan corrientes de movilidad de Oriente a Occidente, esencialmente originadas en Santiago de Cuba, Holguín y Granma, y de las provincias más cercanas a la capital. Destaca un elevado porcentaje de municipios, con pérdida de población y crecimientos negativos. El país posee un saldo migratorio externo negativo, que en los últimos diez años ha tendido al incremento con cifras que sobrepasan los 40.000 migrantes externos. Se aprecia una tendencia al aumento de la participación femenina (Aja, 2014).

¹⁶Estas alcanzan en el censo de 2012 el 21,9%, 19,9% y 19,7% de población de 60 años y más, respectivamente (Aja, 2014).

Si en el año 1981 (en que hubo Censo Nacional de Población y Viviendas) el 45% de los municipios del país tenía un saldo migratorio negativo; ya en el 2002 la cifra había ascendido al 60%, y en la actualidad se mantiene oscilando en torno a ese nivel, pero hay una acentuación de las disparidades (Aja, 2014).

Los efectos de estos factores caracterizan lo pronunciado, de la temprana y prolongada disminución de la fecundidad, que no sólo serán visibles en la estructura de edad de la población cubana durante muchas décadas sino también en cambios en la estructura y composición de los hogares. Ello acelerará la tasa de crecimiento de la población de adultos mayores pero también conducirá a un cambio de las relaciones de dependencia entre la población en las edades activas y no activas. La consecuencia más inmediata de este efecto es un aumento ya constatado de los gastos de la seguridad y asistencia social a tal grado que puede llegar a haber más individuos mayores y menos adultos jóvenes en la fuerza laboral, pudiéndose experimentar un cambio en las transferencias intergeneracionales con los consecuentes efectos para los adultos mayores. Estos posibles desequilibrios pueden traer cambios respecto a una variedad de ajustes: individuales (aumento en la permanencia en la actividad económica), familiares (incremento de las transferencias informales), y sociales (acciones del estado), lo que obliga a pensar en problemas tales como el tipo y el suministro de servicios de seguridad social, el costo de la atención médica y el nivel apropiado de inversiones en educación y salud.

Resulta comprensible que, entre las medidas indispensables a adoptar ante el envejecimiento poblacional, se encuentre la relacionada con la seguridad social, por la indisoluble relación con los recursos humanos y el desarrollo a corto, mediano y largo plazos de Cuba.

La entrada de elementos de eficiencia en la gestión de la política social ha llevado a formulaciones aparentemente neutras, que transfieren costos de la economía remunerada a los hogares y que se asientan en una mayor presión sobre la capacidad de los actores locales para mantener logros sociales. Es preciso que las políticas que se asuman permitan caracterizar las necesidades de los grupos vulnerables y el diseño de acciones que conecten con las necesidades básicas y otras esferas, como salud, educación y cultura.

La Ley nº 105/08 introduce importantes modificaciones en el contenido de la seguridad social; sin duda, las más significativas por su impacto en el comportamiento futuro de la seguridad social en el país son estas:

Se elevan las edades de jubilación en cinco años de edad y los años de servicios para ambos sexos, de forma tal que las mujeres se jubilen a los 60 años y los hombres a los 65 años, con 30 años de servicios en ambos casos. Con este aumento de la edad nos acercamos a la edad de jubilación establecida actualmente en un número considerable de países.

Se modifica el cálculo de la cuantía de las pensiones, lo que propicia que la cuantía de la pensión tenga mayor correspondencia con el aporte, el salario y la permanencia laboral de aquellas trabajadoras que se jubilen después de cumplir con la edad de 60 años o más y los trabajadores con 65 años o más y 30 años de servicios.

De cara al desarrollo local, el escenario demográfico de Cuba reclama una mayor presencia del Estado, pero dotado de la capacidad de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo para intervenir en el diseño del desarrollo nacional (Aja, 2015). Caracterizados estos cambios por el aumento de la población en edades avanzadas tanto en números relativos como en absolutos, la disminución de las personas pertenecientes a los grupos de menor edad y un aumento del índice de dependencia (cada vez más personas han de vivir del trabajo de menos), se impone que "las instituciones legales, políticas, educativas, de salud, familiares y económicas, deben ir al paso de los cambios que se suscitan en la sociedad en relación con la población envejecida" (González y Ham-Chande, 2007), lo que significa trazar planes estratégicos que tengan en cuenta los cambios demográficos que se están produciendo. Se trata de que los cambios en la estructura por edades tienden a producir un impacto importante sobre el proceso de desarrollo económico, los cuales deben ser tenidos en cuenta en los procesos de planeación estratégica para el desarrollo local a fin de mitigar sus posibles efectos negativos, y recuperar tendencias más favorables.

Esas características demográficas de Cuba, típicas de una nación altamente desarrollada pero con niveles de productividad del trabajo y estructura del empleo propias de un país subdesarrollado, hacen imprescindible promover el cambio estructural adecuado a esta realidad y alcanzar niveles de productividad del trabajo y del ingreso personal correspondiente que permitan hacer manejable esta condición demográfica, internalizando tal situación en el proyecto de desarrollo productivo en construcción (Odriozola y Triana, 2015).

3.3.2 Formación y capacitación de los recursos humanos

En la fase actual de crecimiento económico global caracterizada como "sociedad de la información", la calificación de los recursos humanos constituye un aspecto crucial para la construcción de un modelo de desarrollo soberano, próspero y sostenible. Y, como tal, dicha actividad requiere un diseño eficaz orientado por la demanda de trabajo, según el perfil productivo de cada ámbito territorial. Los cambios organizativos e institucionales en los diferentes mercados de trabajo locales son, por consiguiente, un elemento esencial en las estrategias de desarrollo económico territorial, como parte de las infraestructuras de naturaleza intangible requeridas, a fin de asegurar que la oferta de trabajo se oriente por las necesidades y oportunidades existentes en cada ámbito territorial y, de esta forma, se facilite la introducción y extensión de las innovaciones productivas.

Conviene resaltar la profunda modificación de las relaciones de trabajo y la estructura del empleo, como consecuencia de las transformaciones tecnológicas y organizativas en curso. A pesar de la discusión existente acerca de la capacidad de las nuevas tecnologías intensivas en capital para generar nuevos empleos, lo cierto es que parece que destruyen viejos puestos de trabajo a una velocidad superior a la capacidad mostrada para generar los nuevos empleos.

Es indudable, en todo caso, que el nuevo paradigma tecnológico modifica profundamente las condiciones del empleo y la forma de organización del trabajo, planteando importantes retos para la calificación de los recursos humanos según las

nuevas exigencias y situaciones laborales. También aquí la mejora de los sistemas de información para el diseño de las políticas de empleo resulta decisiva.

La capacitación es elemento esencial de creación de capacidades frente a los procesos de transformación. Además, brinda a los actores una fuerza o seguridad a nivel individual que contribuye a la confianza de estos para asumir los retos que les impone el desarrollo de sus territorios con mayor preparación y herramientas para impulsar la búsqueda de alternativas frente a los problemas, y proyectar sus estrategias que garanticen la continuidad del proceso de construcción de ese desarrollo.

Los procesos de capacitación de los líderes locales no solamente conforman un soporte instrumental para el éxito o desarrollo del trabajo que realizan éstos en sus diferentes territorios, sino que deben ser vistos como base fundamental de la sostenibilidad de los procesos de cambio y/o desarrollo que implementan. En la medida que los actores locales profundicen y amplíen el espectro de herramientas y conocimientos para ponerlos en función de su accionar diario con las comunidades, con énfasis en la multiplicación de las acciones prácticas y los aprendizajes, será posible que evolucionen de acuerdo a las necesidades y posibilidades reales de cada lugar.

Pero todo ello requiere una adecuada contextualización de cada situación territorial, que se encuentran ahora mucho más expuestas que en el pasado a las exigencias crecientes de competitividad, basadas en la calidad y diferenciación de los productos y servicios y no solamente en la producción a gran escala.

En el contexto cubano, la implementación de un modelo de desarrollo local sostenible y soberano, precisa de la capacitación y formación de personas de alta calificación, en especial de los dirigentes y cuadros de las organizaciones capaces de impulsar los procesos de desarrollo local. Debido a una capacitación y a una dotación de personal insuficientes en lo cualitativo, los funcionarios locales se esfuerzan por hacer frente a nuevas responsabilidades, pero aun las instituciones locales carecen de la autoridad y de los recursos para concretar las aspiraciones de una descentralización territorial.

La capacitación de los actores locales tiene una gran importancia pues, como parte del aprovechamiento y potenciación de las estructuras del Poder Popular tan sólidamente constituidas en el país, contribuyen al fortalecimiento de las relaciones horizontales en esta escala, a la construcción de estilos y métodos de trabajos adecuados para cada lugar.

Esta capacitación facilita, además, la articulación de las acciones desplegadas por los líderes locales e incrementa la gestión del conocimiento y la transferencia de tecnologías, procesos en los que se amplían los nexos entre las estructuras de gobierno y la población, y donde se potencia la participación de los diferentes actores presentes en el territorio.

La experiencia demuestra que en territorios que tienen ya cierto recorrido, como Artemisa y Mayabeque, sus procesos de desarrollo han estado vinculados a un esquema formativo que fomenta una nueva mirada del territorio, articulando nuevas competencias para aumentar los niveles de acuerdos, diálogos y vinculaciones que demandan los diversos actores de la sociedad civil.

No obstante, hay que señalar que en Cuba no existe una política clara de formación de gestores del desarrollo territorial. Hay algunos espacios en las universidades, pero se requiere el fortalecimiento de la capacitación y la educación de posgrado orientadas a la gestión del desarrollo local, y la inclusión de trabajadores del sector no estatal en la construcción de riquezas y valores sociales. El Ministerio de Educación Superior reconoce que, en la actualidad, uno de los principales retos radica en el desarrollo y consolidación de los Centros Universitarios Municipales (CUM) hasta convertirlos en un bastión de investigación, innovación y transferencia tecnológica que responda a las condiciones, necesidades y retos específicos de cada territorio.

En cada uno de ellos se requiere una gran cantidad de personas que adquiera un marco conceptual y nuevas competencias. Sin embargo, el ritmo rápido de la emigración y de la fuga de cerebros está diezmando la fuerza laboral del país. Hacer coincidir la apertura de carreras y el crecimiento de matrículas en los centros universitarios municipales, con las demandas de los diferentes lugares, constituye hoy un gran desafío.

Los “cambios de mentalidad” deben sustentarse en la formación sistemática de los actores para facilitar la utilización de las capacidades y saberes locales. Es vital la inserción de los centros de formación e investigación del territorio en la Estrategia de Desarrollo Local, con Programas que complementen sus proyecciones de forma tal que se pueda distribuir el saber, informar y debatir la información, desarrollar los hábitos y las habilidades participativos en la formulación y solución de los problemas.

3.4 Sostenibilidad ambiental

La sostenibilidad ambiental es una variable fundamental en cualquier modelo de desarrollo. Cada uno de los territorios de Cuba afronta el desafío de diseñar una estrategia propia de desarrollo que, a la vez que coadyuve al avance económico y social, considere la nociva influencia del deterioro ambiental. El gobierno local debe liderar políticas públicas sostenibles y el desarrollo local no ha de entrañar la depredación y el deterioro medioambiental.

No es posible ignorar el peligro que supone para el desarrollo territorial en Cuba el incremento del nivel del mar y la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos, como tormentas, vientos y sequías más severas, provocadas por el sobrecalentamiento global. Hay que considerar, además, las afectaciones a la salud humana por la aparición de enfermedades desconocidas y la virulencia y mayor incidencia en la población de algunas controladas en el pasado.

En su condición de isla, Cuba tiene muchos municipios costeros más expuestos a otros problemas ambientales como la degradación de sus litorales y la pérdida de manglares. En un plazo de 50 a 100 años, habrá áreas cercanas al mar con pérdidas de importantes extensiones de tierra, que en la actualidad se destinan a la producción o a la vivienda (González, 2013).

Los municipios montañosos presentan ecosistemas vulnerables a la degradación de los suelos, que se intensifica por las pendientes y la deforestación. En ellos incide el factor demográfico, como es la baja densidad poblacional.

Otros municipios poseen zonas de una biodiversidad única, necesitadas de protección especial. En aquellos con grandes conglomerados urbanos, eventos como los huracanes causan grandes complicaciones. La mayoría de los territorios cubanos cuentan con producción agrícola y, por ello, deben salvaguardar ese vulnerable renglón de actividad.

La preparación para afrontar el cambio climático abarca varios años, con un trabajo muy intenso en las últimas dos décadas. Cuba tiene un sistema de defensa civil muy eficiente y articulado, que engrana a todas las autoridades y los sectores poblacionales.

Sin embargo, los conceptos han ido cambiando. Ya no se trata solo de responder ante el desastre, sino de reducir paulatinamente las vulnerabilidades para disminuir los riesgos que hoy enfrenta desde los sistemas productivos hasta naturales y la salud humana.

No todos los gobiernos locales disponen de las capacidades necesarias para avanzar de manera autónoma. Muchos territorios afrontan dificultades organizativas y financieras, que las autoridades prevén cambiar con el reordenamiento territorial y ambiental del lugar.

En muchos casos no existe conocimiento sobre el cálculo de la factibilidad económica, ambiental y sociocultural de sus proyectos para que sean sostenibles. Este es, sobre todo, un gran reto educativo. Es necesario fomentar una cultura de prevención y adaptación frente al cambio climático. También se deben dibujar y tener en cuenta los escenarios futuros.

Cada gobierno local en Cuba está obligado a cumplir con la Estrategia Ambiental Nacional. No obstante, tras los cambios de mandato, la prioridad otorgada a los asuntos ambientales puede variar. Es la población la encargada de exigir que se mantenga esa preocupación. Implementar un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental constituye, hoy, sin duda, un gran desafío, que tendrá como soporte la implementación de la “Tarea Vida”.

Es fácil advertir la existencia de una “...contradicción real entre la necesidad de recursos naturales para desarrollarse y la necesidad de conservar el sustento material de ese mismo desarrollo, aun cuando exista un consenso en la actualidad sobre el hecho de que la meta de crecimiento y el desarrollo no deben poner en peligro la garantía de la propia existencia del ser humano. Nuestra experiencia de desarrollo anterior se basó en el uso extensivo de recursos naturales (en especial tierra y agua) que hoy se encuentran significativamente comprometidos. Debe entenderse, además, que Cuba es un pequeño archipiélago con una limitada capacidad de "oferta" de recursos naturales. En este sentido, el país deberá incorporar de forma adecuada y racionalmente sostenible la utilización de los recursos naturales sin comprometer su existencia para las generaciones futuras y privilegiar sectores y ramas que usen intensivamente otros recursos (el potencial humano existente en el país, por ejemplo), así como la utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y de bajo impacto contaminante, en especial tendrá que intensificarse el cambio de la matriz energética hacia fuentes renovables” (Odriozola y Triana, 2015).

Es urgente avanzar en la implementación de un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental no solo para responder ante los desastres, sino también

reducir paulatinamente las vulnerabilidades y riesgos que hoy enfrentan desde los sistemas productivos hasta los naturales y la salud humana en muchos territorios cubanos.

3.5 Arquitectura institucional¹⁷

Una adecuada arquitectura institucional es esencial para la aplicación y efectividad de políticas públicas inclusivas, autónomas y sostenibles. En el ámbito territorial ello está muy asociado a la presencia y calidad de cinco elementos (Schejtman y Berdegú 2004): (a) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; (b) la coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios (checks and balances) entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal); (c) las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres; (d) las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil, y de manera muy especial, las redes o coaliciones que vinculan a agentes diferentes entre sí, aspecto que es esencial para impulsar procesos social y económicamente innovadores e inclusivos; (e) los espacios y mecanismos para la concertación público-privada.

3.5.1 Vinculación entre los niveles y las políticas de gobierno

En línea argumental con lo anterior, uno de los puntos problemáticos observados en Cuba está asociado a la relación Nación-Provincias-Municipios, por un lado, y las relaciones horizontales entre los mismos niveles de gobiernos, por otro. Ambas, hasta el momento, no parecen estructuradas y evidencian falencias en términos de una articulación que permitiría aprovechar con mayor eficiencia los esfuerzos que se hacen por separado y que, en muchos casos, se superponen o se contraponen.

El paso paulatino de empresas estatales y de infraestructuras de servicios al sector cooperativo, y otras que se esperan, pueden ser decisivas para la reanimación de algunos territorios. Sin embargo, debe superarse la asunción de que lo local es sinónimo de municipal, así como la concepción de que lo local es subsidiario de lo nacional. De ahí que deban atenderse los equilibrios territoriales y los nuevos contextos en que las desigualdades territoriales se reconfiguran; facilitarse la creación de apoyos para generar alternativas de desarrollo económico territorial (sobre la base de los recursos naturales y humanos disponibles en cada lugar); y generarse igualdad de oportunidades para la participación de todos los territorios en el esfuerzo de desarrollo y en sus resultados (Odriozola y Triana, 2015).

Para esto se requiere, entre otras condiciones, que el desarrollo territorial deje de ser una ventanilla para la bajada de los planes sectoriales donde el territorio, muchas veces, es un delegado de las políticas que provienen desde arriba. Aquí es necesaria una gestión conjunta e integrada en lo local a fin de aunar esfuerzos y coordinar tareas. Está

¹⁷ A los efectos del presente informe, se concibe como arquitectura institucional la estructura de regulación conformada por las organizaciones y los marcos instituciones formales e informales.

demostrado que la falta de diálogo y concertación produce graves problemas en los territorios.

En Cuba la economía se rige por un Sistema de Dirección y Planificación de la Economía Nacional cuya estructura se prolonga hasta los niveles provincial y municipal; asimismo, cada uno de los ministerios globales o ramales está, por lo general, representado en cada uno de los territorios. Este sistema opera de manera centralizada e impone necesariamente una lógica global en la determinación de prioridades, asignación de recursos y mecanismos de regulación que está en correspondencia y actúa en cumplimiento de las líneas estratégicas de desarrollo del país.

Esta visión global de la economía no necesariamente resulta coincidente con la lógica de las realidades que se presentan a nivel local en cuanto a problemas, recursos disponibles o capacidad de respuesta.

Además, el sistema productivo cubano, mayoritariamente estatal, se caracteriza por una fuerte centralización institucional y en la dirección de la producción, que se manifiesta en cadenas productivas verticales y debilidad en la articulación de las relaciones horizontales.

Es frecuente observar cómo programas del ámbito nacional llegan directamente a los ámbitos municipales sin que los organismos provinciales tomen conocimiento; y cómo programas provinciales y nacionales alcanzan a sus beneficiarios sin que se produzca articulación con los niveles municipales.

Por lo general los programas nacionales no incorporan criterios que faciliten su difusión desde las estructuras provinciales. Todo ello conlleva a que en ocasiones existan en los territorios recursos locales y una infraestructura social y capacidad organizativa subutilizadas.

En síntesis, “El óptimo global puede ser muy distinto del óptimo local, pues se trata de combinaciones diferentes de recursos y de objetivos; la economía constituye un sistema complejo, para lo que se requieren, entre otras cosas, mecanismos locales de regulación” (González, 2004).

Se podría comenzar intentando definir un sistema de apoyo que logre aumentar la sinergia entre los niveles. Para esto, es indispensable colocar lo local como ámbito de coordinación donde los territorios sean los lugares en que deban intentarse y darse los acuerdos para obtener mejores beneficios. Es aquí donde aún falta recorrer un camino para que exista una interrelación política coherente entre estos niveles, logrando que el beneficiario intervenga aún más en las definiciones, elemento imprescindible para que cualquier estrategia resulte exitosa.

3.5.2 Triángulo centralización – descentralización – autonomía

Desde su génesis, los territorios (municipios y provincias) fueron delegados de los espacios nacionales sin gran poder de decisión y con escasos recursos. “...La historia demuestra que al municipio le han faltado alas para ejecutar su propio vuelo. La

centralización ha mediado sus caracteres más sobresalientes en cada momento histórico y ha atado el despliegue de la iniciativa propia. El municipio está por merecer un voto de confianza para el progreso y la sostenibilidad de la localidad y con ella, de la nación” Hoy, en muchos casos, no están preparados para dar respuesta a los cambios que se han ido produciendo en los últimos años (Pérez, 2015).

La descentralización se ha puesto sobre la mesa, junto a la autonomía municipal y el desarrollo local, como las formas mediante las cuales se pueda alcanzar en Cuba el desarrollo equilibrado de los territorios. Ella se conecta con muchas posibilidades de desarrollo local y, por lo tanto, se relaciona con nuevas formas de entender la economía municipal, la autonomía financiera de los territorios y las relaciones asociativas intermunicipales. En la actualidad, se discute mucho sobre las potencialidades del municipio para lanzar las localidades hacia nuevas formas de participación; todas ellas pasan por un proceso de empoderamiento que va de la mano con la autonomía municipal.

Si bien actualmente se están revalorizando las funciones de los gobiernos locales para brindar servicios con calidad, eficiencia y eficacia a la población y fortalecer a la administración municipal en su entrada a temas más complejos, en la práctica recién se está saliendo del escenario más tradicional que acotaba el accionar de los municipios a la prestación de servicios y obras públicas y que, por haberse extendido durante varias décadas, es difícil de modificar, tanto a nivel de capacidad y de mentalidad como de presupuesto. La centralización ha obstaculizado iniciativas de descentralización del proceso decisorio y de asignación de recursos a los gobiernos locales.

La descentralización, ya sea formal o informal, ha supuesto para los municipios el reto de asumir nuevas funciones, responsabilidades y competencias, incluso aquellas que exceden su capacidad de gestión, para lo cual han recurrido, como una de las alternativas de solución, a la articulación de relaciones de colaboración intermunicipales (Díaz, 2015 y Hernández, 2015).

Estudios desde la perspectiva académica evidencian que los gobiernos territoriales (provinciales y municipales) se encuentran lejos de las decisiones sustantivas que afectan a sus territorios (Mulet y Louro, 2013). Aun persisten grandes obstáculos en el camino hacia la necesaria descentralización para el desarrollo local en Cuba (ver recuadro):

Recuadro 1. Principales obstáculos del proceso de descentralización para el desarrollo local en Cuba

- Las limitaciones de recursos y la concentración de las decisiones políticas en las entidades centrales del Estado.
- El trastorno de las redes locales por parte de grandes empresas cuyas estrategias están en función de intereses nacionales o foráneos.
- Las barreras sectoriales impuestas por la especialización económica o la organización vertical de los organismos de la administración central.
- La ausencia de una reforma tributaria que subsane la carencia de mecanismos legales para que los municipios obtengan tributos por parte de las industrias asentadas en su territorio, sin importar su nivel de subordinación.

- El papel sólo recaudador de los gobiernos municipales en la formación del presupuesto; toda captación mayor a los gastos aprobados se entrega al presupuesto central. El Estado garantiza así cierto grado de equidad en los bienes y servicios que se prestan en cada territorio, pero no estimula el esfuerzo fiscal para incrementar los ingresos propios del presupuesto y movilizar las reservas existentes en el municipio. Los gobiernos municipales tampoco tienen la autonomía necesaria para formular y aplicar el presupuesto.
- La fuerte centralización del modelo financiero impide a los órganos provinciales y municipales asumir decisiones en torno a las inversiones.
- La virtual carencia de una cultura descentralizadora de los gobiernos territoriales, pues en los últimos 30 años el Estado ha cumplido un papel de rector-suministrador-controlador.
- El excesivo control central de las inversiones, que ocasiona que el gobierno y las direcciones municipales desconozcan la planificación física y el uso de las instalaciones en su territorio.
- La existencia de mecanismos centralizadores que limitan las posibilidades de los gobiernos municipales para contar con ingresos mayores que les permitan una gestión de mayor impacto local y que dependan directamente de sus electores y del desarrollo de la economía local.
- La persistencia de estrictas regulaciones dictadas centralmente sobre la distribución de los gastos de los gobiernos locales, que en cierta forma limitan el desarrollo de una gestión local hacia actividades económicas de mayores poderes regenerativos para las finanzas de la localidad, que pudieran revertirse en mayores ingresos.”

Fuente: Campos, 2005

En síntesis, los territorios se encuentran limitados por la combinación de restricciones económicas, junto a culturas y prácticas de manejo centralizado de la economía, que les impiden obtener mejores resultados. Los municipios no disponen de suficientes recursos para enfrentar las necesidades del territorio; en lo económico, funcionan como eslabones de recaudación y no de producción del desarrollo (ver gráfico 2)¹⁸. Es débil el ejercicio de la autoridad del gobierno local sobre entidades de subordinación provincial y nacional enclavadas en su territorio. La intención de satisfacer los intereses nacionales y las urgencias derivadas de ellos, favorece el incremento de desigualdades territoriales.

Si bien la política para impulsar el desarrollo territorial resulta un paso positivo para consolidar la descentralización y municipalización refrendada en el texto constitucional, contra ella podrían conspirar disímiles factores: posibles “resistencias enmascaradas de actores que pierden poder en la cadena; falta de capacidades para la gestión descentralizada de los autoridades y funcionarios de todos los niveles; insuficiencia de recursos económicos para impulsar proyectos locales; así como lentitud en el completamiento del marco normativo necesario para habilitar la Constitución y la política” (Espina, 2020). Para evitar esos posibles “frenos”, sería necesario disponer en el más breve plazo de una Ley de Municipios que defina las competencias de los territorios y el rol articulador, “y no inhibitor”, de las provincias.

¹⁸ Es importante insistir en que los ingresos por la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, a partir del ingreso del 1% de las ventas que aportan las entidades empresariales a los municipios, sean la primera fuente financiera para emprender proyectos productivos y de servicios, con iniciativa local.

Gráfico 2. Cuba: contribución territorial al desarrollo local por provincias 2019 (en millones de pesos)



El aporte del 1% de los recursos generados por las entidades ubicadas en los municipios para su empleo en el desarrollo local, es un paso en la dirección adecuada, pero aún insuficiente para provocar un cambio significativo en la situación económica de los territorios, especialmente de los más atrasados.

Resulta de especial interés evitar que la pandemia de COVID-19 afecte de forma drástica a los proyectos de descentralización fiscal y administrativa que estaban en discusión. Más aún, puede aprovecharse la crisis sanitaria para incorporar en el diseño de las cuentas fiscales de las provincias componentes de resiliencia ante catástrofes, especialmente las relacionadas con fenómenos naturales y pandemias.

En el camino hacia la descentralización y la autonomía, se encuentra el proceso de participación como base necesaria e indispensable de aquellas, pues el éxito de cualquier proceso de desarrollo local estará garantizado en la medida que los niveles de participación tengan énfasis en sus argumentaciones éticas, es decir, cuando “[...] se enfatiza en el pasaje de la gente a un papel de sujetos activos y no meros objetos de prácticas externas; las ideas de protagonismo y autonomía se asocian fuertemente a la de participación, así como la reivindicación de los derechos de la gente a incidir en aquellos asuntos íntimamente vinculados a sus condiciones de vida” (Rebellato, 2004).

“La descentralización debe tenerse en cuenta como necesidad para alcanzar un funcionamiento estatal más democrático, en la medida en que se puede propiciar una decisión más popular y articular el Estado en su estructura y funcionamiento mismo, desde abajo, donde los municipios y las localidades desempeñen un papel activo, real y fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas” (Pérez, 2015). Es necesario, por ejemplo, habilitar mecanismos participativos y de control social de la ciudadanía, sobre los presupuestos. También se deberá adelantar la aprobación de una Ley de Empresas, prevista para abril de 2022, y avanzar en el reconocimiento jurídico de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

La autonomía, flexibilidad y diversidad de fuentes de financiamiento para proyectos de desarrollo local marcarán la implementación de esta política. El diseño e implementación de estrategias de desarrollo con el empleo de todos los recursos disponibles en la localidad, a menudo no identificados, subvalorados o incorrectamente aprovechados, posibilitará ampliar la participación ciudadana e identificar, diagnosticar y encontrar soluciones a problemas económicos, sociales y ambientales, de forma rápida y con herramientas de proximidad de poco costo, debido a la cercanía y fuertes lazos que se establecen en la micro escala.

Ello, a su vez, viabilizará la identificación de situaciones de pobreza, desventajas y vulnerabilidades, así como dar protagonismo y voz de forma directa a los actores locales, especialmente a los que se encuentran en esas situaciones.

Cuba posee un amplio tejido de organizaciones de masas con escenarios que pudieran acoger la discusión abierta de importantes problemas locales, ramales y nacionales. Sin embargo, estos necesarios procesos deliberativos son escasos, formales o adquieren relevancia únicamente ante convocatorias emanadas de niveles superiores, cuando debieran conformar una práctica común. Suponen un proceso vertical de recolección y análisis de criterios, que se van articulando y “elevando” dentro de una estructura piramidal. En estos procesos de consulta, los foros locales casi nunca se articulan; y falla la retroalimentación de lo debatido, que permitiría al ciudadano ponderar su visión y la prioridad local en el contexto general de la nación.

La descentralización económica y administrativa, la presencia de un sector no estatal que ya ocupa espacios importantes en términos de generación de ingresos y empleos, y la creciente significación de las señales del mercado en el proceso de dirección y gestión de la economía, debe encuadrarse en construcciones de soberanía popular, que es un proceso en plena marcha. Al respecto, el editorial del periódico Granma en ocasión del 26 de julio, 2013 reconocía que “Precisamente lo que necesitamos es un pueblo tan culto como instruido, que sea el sujeto y no el objeto de las transformaciones, un pueblo de amplia participación democrática por todas las vías y formas y que acelere la eficacia en el funcionamiento de las instituciones como única garantía para la continuidad de la Revolución” (Granma, 26 de julio, 2013).

En el contexto actual es necesario perfeccionar los métodos y estilos de administración en virtud de que se amplíen progresivamente las relaciones de horizontalidad y se fortalezca el espacio comunitario desde la articulación de redes, la integración, participación y negociación. La implicación de los sujetos en los procesos locales debe fomentarse desde una visión crítica, propositiva, sobre acciones de desarrollo a emprender en la identificación de los recursos y potencialidades de desarrollo al alcance de la comunidad (Guzón, 2015).

El esfuerzo por conferir mayores potestades a los territorios se ha concretado en la decisión de extender, en su momento, los experimentos de administración y gestión de los gobiernos provinciales de Artemisa y Mayabeque a todo el país. Se trata de descubrir una forma de acción política, un estilo de gobierno que apunte al fortalecimiento de actores sociales e institucionales, que asuma los procesos de negociación y de identificación de intereses diversos para expresarlos en una voluntad

común, no la de gobernar para los ciudadanos sino, lo que es sustantivamente distinto, la de gobernar con ellos.

Recuadro 2. Experiencias de Artemisa y Mayabeque

Tras la nueva división política administrativa, que entró en vigor el primero de enero de 2011, surgieron dos nuevas provincias: Artemisa y Mayabeque. En ellas comenzó a implementarse una prueba piloto de desconcentración del poder regional y perfeccionamiento de las estructuras y funciones del gobierno local, matizada por elementos de mayor autonomía y racionalidad administrativa. La primera medida adoptada en las instituciones gubernamentales de ambos territorios fue la reducción drástica –casi a la mitad– del inflado aparato de funcionarios encargados de supervisar las distintas actividades sociales, económicas y políticas en cada demarcación. Ello, amparado en criterios de austeridad y eficiencia gerencial, así como en las reiteradas denuncias de estudios críticos sobre el funcionamiento de los órganos locales del Poder Popular.

Luego, en enero de 2012 empezó a aplicarse el principio de la separación de funciones gubernamentales y administrativas. Es decir, mientras en el resto del país la misma persona concentra la presidencia de la Asamblea del Poder Popular –provincial o municipal– y a la vez encabeza el Consejo de la Administración correspondiente, en los municipios de Artemisa y Mayabeque –y a nivel provincial– la segunda instancia –la administrativa– la ocupa otro actor, jerárquicamente subordinado al presidente del órgano de gobierno. El propósito es que la institución encargada de legislar y gobernar se dedique a cumplir a cabalidad sus funciones, la mayoría de las veces desatendidas por el alto consumo de tiempo que exigen los asuntos administrativos.

Uno de los aspectos que se estudia y se pretende eliminar es el principio de verticalidad, harto extendido, por ejemplo, en todos los ministerios, en relación con sus direcciones provinciales, y de estas hacia los municipios.

Desde su surgimiento, estas dos provincias implementan dentro de su sistema tributario otra medida novedosa y exclusiva: la *Contribución territorial para el desarrollo local*, un impuesto definido centralmente, cuyo objetivo es favorecer los presupuestos municipales y estimular el auge económico sobre bases sostenibles. De acuerdo con la legislación, las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas pagan el 1% de sus ingresos brutos a los Consejos de la Administración municipales donde operan sus establecimientos, con independencia del lugar en que radique la sede principal.

A partir del año 2014, esta experiencia se multiplicaría en otros veinticinco municipios, con lo cual sumarían cuarenta y siete, casi la tercera parte del total de municipios del país.

No obstante, el éxito de esta iniciativa dependerá, en buena medida, de la capacidad de autogestión de los gobiernos para reinvertir ese dinero en proyectos de desarrollo endógeno, que aporten más al capital socioeconómico del territorio. Este potencial está sujeto también al respaldo productivo de la agricultura y la industria nacionales, pues, en el ámbito microsocioeconómico, la carencia de recursos y materias primas en repetidas ocasiones frustra empeños prometedores. Tampoco ayuda la espera burocrática que media en la aprobación de un proyecto de desarrollo local.

Fuente: Chaguaceda y González, 2015.

La práctica de una gestión local autónoma requiere de la superación técnica, ampliación y uso adecuado de mecanismos legales, recursos financieros y aprovechamiento máximo de todas las potencialidades endógenas, y una dialéctica que adecue y armonice las dinámicas entre centralización y descentralización (Arias, 2016).

3.5.3 Articulación entre el sector estatal y no estatal

La historia de la relación Estado-negocios no estatales en los últimos 60 años ha pasado por intrincados procesos. Desde casi intentar extirpar lo privado, con excepción de las

cooperativas agropecuarias, a su aceptación en los años noventa como “mal necesario”, hasta la incorporación en la estrategia nacional de desarrollo sin “...estigmas ni prejuicios hacia ellos y menos aún demonizarlos” (Castro, 2007)

En los tres documentos básicos que delinean la estrategia económica oficial (Lineamientos, Conceptualización, y Plan hasta 2030), de una u otra manera, se hace referencia al sector “estatal” y a “otras formas de propiedad”; con énfasis en que estas últimas, especialmente las formas privadas, tendrán una posición subordinada, con respecto a las estatales.

El incremento del peso del sector no estatal de la economía cubana se evidencia tanto en la generación de empleo como en su participación en el producto interno bruto. Sin dudas, la creación de cooperativas en sectores de servicios, en la construcción y en pequeños espacios de producción manufacturera (más bien artesanal), abre oportunidades nuevas al desarrollo productivo del país (Maqueira, 2014). Lo que tiene de particular este momento es la diversidad de las formas no estatales, formas de propiedad privada y cooperativa, aunque el sector estatal se mantiene como eje principal en el sistema de relaciones.

Los vínculos entre el sector público, las mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) y las cooperativas a escala local son un elemento dinamizador del tejido productivo y de servicios municipales que pueden contribuir a la creación de empleo y al incremento de la disponibilidad de financiamiento territorial mediante los impuestos.

Aunque se han desarrollado un conjunto de transformaciones en el sector no estatal, aún subyacen una serie de restricciones y prejuicios heredados de etapas anteriores que impiden el aprovechamiento pleno de las potencialidades reales que existen en el ámbito de los negocios no estatales. Algunas limitaciones se relacionan con los encadenamientos productivos de este tipo de sector que enlazan con la economía local – lo que necesita de agentes más dinámicos y expeditivos– y también con la demanda de importación, que choca en estos tiempos con las restricciones financieras del país; esta idea se refuerza si se analiza que en Cuba la actividad económica es planificada, pero en la planificación del sector estatal no está adecuadamente reconocida la demanda del emergente sector de cuentapropistas, al tiempo que éste no se incluye en el sistema de planificación económica.

Recuadro 3. Limitaciones para el desarrollo del sector no estatal en el ámbito local

- Ausencia de un mercado mayorista para la compra de insumos, lo que está generando la restricción de la capacidad de ofertas a la población, elevados precios y la ampliación del vínculo con el mercado negro y la especulación.
- Debilidad en los mecanismos de articulación y complementariedad entre las formas no estatales con el sector estatal y junto a ello la inserción del sector no estatal en las estrategias de desarrollo intra e inter territorial.
- Insuficientes condiciones de infraestructura (locales, horarios, personal capacitado) que puedan ayudar a agilizar y mejorar los trámites relacionados con la gestión organizada de estas labores nuevas.
- Reducido número de actividades autorizadas, sobre todo en la esfera productiva y que demanden cierta calificación, que amplíen y aproveche el universo profesional
- Incipiente cultura tributaria entre trabajadores y funcionarios.
- Escasez de formas y vías para capacitar a los trabajadores que tiene que llevar registros, contabilidad de ingresos, gastos e impuestos, etc.

- Poca comprensión de la diferenciación interna de este sector y el tratamiento igualitario en muchas de las políticas que se conciben.
- Estrecho repertorio de medidas que puedan ayudar a los grupos en desventajas en cuanto a posesión de capital y activos materiales (viviendas, autos, remesas) que ayuden a la inserción inicial y los emprendimientos de estos grupos.

Fuente: Núñez, 2013.

Según Triana (2012), en la expansión del trabajo por cuenta propia existen dos razones fundamentales que lo limitan, la primera, por su concepción misma, que concentra el crecimiento en empleos de baja complejidad tecnológica y lo limita vía impuestos en su expansión y crecimiento cualitativo y la segunda, por las limitaciones de acceso a recursos (a pesar de la apertura de créditos a privados) que deriva de la inexistencia de un mercado mayorista para este sector y de la exclusión de los mismos de las actividades de exportación e importación.

En resumen, todavía no están creadas las condiciones necesarias para el despliegue de las potencialidades y la forma de hacer más eficientes y exitosas las actividades del sector no estatal.

3.5.4 Los lazos, las redes y el acceso a la información

A los problemas diagnosticados se agrega el hecho de que la mejor convergencia entre territorios debe ser el resultado de varias acciones. Crecer y desarrollarse no es el resultado del esfuerzo de un territorio aislado, sino que requiere intervenciones complejas y multidireccionales donde, entre otras metas, aparezca un fuerte trabajo en la provisión de nuevos conocimientos.

Justamente lo nuevo en la etapa actual del desarrollo de la humanidad es que el acervo de conocimientos básicos relacionados con el funcionamiento de los sistemas naturales se amplía notablemente, haciendo posible que se puedan encontrar nuevas y mejores combinaciones de ese conocimiento para resolver problemas prácticos. Por consiguiente, resulta imprescindible para sostener o acelerar el desarrollo tecnológico, que las sociedades cuenten con un *stock* creciente de este tipo de saber básico. A su vez, se requiere poner en funcionamiento estos saberes para crear nuevas técnicas orientadas a atender las múltiples necesidades de la sociedad.

Como resultado de las investigaciones en las instituciones científicas nacionales así como fruto del ingenio y la sabiduría popular, en Cuba se han producido numerosas tecnologías apropiadas que han sido aplicadas a nivel local, e incluso en otros países (Pomares, 2015). Paradójicamente, muchas de ellas son desconocidas por los gobiernos locales, que son quienes tienen al mismo tiempo la capacidad para instrumentar su apropiación y el poder para decidirla.

A tono con la prioridad concedida por el Estado cubano al proceso de informatización de la sociedad, el sector de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones (TIC) se ubica entre los sectores estratégicos de cara a los esfuerzos de la nación hasta el 2030.

La estrategia para aumentar la conectividad social de forma ordenada, regulada y segura, iniciada en 2015 por la empresa estatal de Telecomunicaciones de Cuba, Etecsa, se concreta en la instalación de zonas Wi-Fi públicas, que junto a otros sitios hoy suman 1.798 áreas de navegación en un país que posee 11,1 millones de habitantes. Existen 7 millones 100 mil cubanos con conexión a internet, lo que representa el 63% de la población del país; de ellos alrededor de 4 millones acceden a ese servicio a través de las cuentas permanentes Nauta. Igualmente, alrededor de 3,7 millones de usuarios poseen el correo electrónico Nauta. No obstante, de las 10 mil escuelas que tiene la nación solo el 20% están conectadas (Cubadebate, 2020).

La estrategia de banda ancha es la línea de política para el desarrollo de la infraestructura que servirá de soporte a la informatización de la sociedad cubana: todos los municipios cuentan con salas para la navegación y áreas públicas Wi-Fi. Los 51 mil 728 usuarios de Nauta Hogar están distribuidos en 150 de los 169 municipios del país, y se tiene cubierto el 30% de los Consejos Populares. En todas las provincias y municipios, se dispone de soluciones de navegación pública (cobertura 3G; salas fijas, sitios Wi-Fi y Nauta Hogar), y se prevé finalizar 2019 con 982 Consejos Populares, 200 más que en la actualidad. Con relación a los servicios de Internet en el móvil, ya está instalada la tecnología 3G en todos los municipios y se han emplazado 710 nuevos sitios 3G, con capacidad para ofrecer el servicio al 65% de la población (Cubadebate, 2018). Los retos que la empresa de telecomunicaciones tiene, permiten certificar el interés gubernamental en “Incrementar el ritmo de despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones, fundamentalmente de tecnologías móviles e inalámbricas y priorizando la 4 G”¹⁹, “Acelerar la implementación de las etapas del gobierno electrónico, así como desarrollar proyectos de comercio electrónico” (Cubadebate, 2018).

El proceso de implementación del gobierno electrónico –o gobierno abierto, como algunos prefieren llamarlo– en Cuba ha sido lento y ha atravesado dificultades, debido sobre todo, a problemas organizativos y de infraestructura. Actualmente, están funcionando portales de ciudadano en seis provincias: Granma, Pinar del Río, Santiago de Cuba, Isla de la Juventud, Camagüey y Las Tunas. Se espera que para el 2019 todas las provincias dispongan de un portal de ciudadano, y así extenderlos a todo el país²⁰.

A pesar de los avances en años recientes y a juzgar por estudios internacionales –y por el sentido común que emerge de la práctica cotidiana– la Isla tiene, en este como en otros temas, el desafío de desbrozar obstáculos aceleradamente. Los tradicionales estilos de trabajo e interacción –verticales y por sectores– han lastrado el manejo de información hacia los territorios y al interior de ellos (Guzón, 2003). De modo que la información disponible en los territorios es insuficiente y fragmentada. No existen, por lo general, sistemas que integren, efectiva y eficazmente, la información a nivel territorial.

¹⁹ Al cierre del 2019, el 50% del territorio de La Habana, tenía la cobertura de la red 4G/LTE al 49,8 % y se pretendía expandir gradualmente este servicio en el resto del país (Cubadebate, 2020).

²⁰ Hasta el momento, los portales de ciudadano ofrecen información sobre cómo hacer trámites en la provincia, rutas de transporte y otros servicios, además de noticias locales. En cuanto a la participación ciudadana, tienen espacios como foros y sitios para escribir quejas al gobierno.

Estas prácticas tradicionales de interacción en sentido vertical también, de alguna forma, han inhibido la formación de una cultura de interacción horizontal entre territorios, cercanos o no, que permita la gestión y el flujo de la información y los conocimientos en esa dirección. Es necesario transversalizar el proceso de informatización a todos los niveles, desde el municipio hasta el nivel nacional: el flujo de comunicación e intercambio de datos entre las organizaciones es vital para realizar los procesos de trámite. Asimismo, hay que mejorar la coordinación intrainstitucional e interinstitucional, a la vez que elevar la cultura tecnológica, generar contenidos propios, así como aprovechar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como herramienta para la sostenibilidad del desarrollo local.

“La exposición cada vez mayor a patrones de la industria cultural globalizadora y el posicionamiento creciente del sector privado, entre otros muchos factores, deberían servir de incentivo al Estado cubano para desatar sus potencialidades como aparato de poder dialéctico, creativo e innovador. Eso que llamamos “modernización de la administración pública”, por citar un caso, implica disponer de estructuras asequibles y ágiles, y de procesos suficientemente informatizados como para facilitar la relación entre el gobierno y la ciudadanía” (Garcés, 2018).

Cuba todavía ocupa un lugar rezagado a nivel mundial y regional en el acceso a la red de redes. Según datos publicados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés), en 2017 la nación caribeña ocupó el lugar 137 en el empleo de nuevas tecnologías. Incluso, bajó un puesto en el escalafón mundial con respecto al año precedente. Y en el ranking para las Américas, Cuba se sitúa en el escaño 34 (ITU, 2018).

Una encuesta anual de Naciones Unidas sitúa a Cuba entre los países con índice medio de progreso en gobierno electrónico (entre 0.25 y 0.50, de un promedio global de 0.55), en el puesto 134 –de 193 países encuestados– con un valor de 0.41 (el máximo es 1) (Milanés, 2018 y Garcés, 2018). Este parámetro mide infraestructura de telecomunicaciones, nivel educacional de su población, servicios en línea, conectividad y capital humano. Curiosamente, muchos países de América Latina –incluidos algunos del Caribe como Barbados y República Dominicana– muestran ya un índice alto al respecto, mientras que otros como Uruguay exhiben prácticas comparables a las de los países más industrializados (Garcés, 2018). En cuanto al índice de participación, que mide entre otros aspectos los niveles de interacción ciudadana con los gobiernos electrónicos, el país se sitúa en el lugar 150 (Milanés, 2018).

Sin dudas, aunque se observa cierta modificación en los estilos tradicionales y los territorios tienden a ganar protagonismo en la vida socioeconómica del país²¹, la dinámica del desarrollo local exige con urgencia tender puentes que abran nuevos vínculos a los territorios en el tema de las tecnologías.

²¹ Procesos de gran impacto transformador, como el surgimiento de las Universidades, los Telecentros y la informatización de la sociedad en el nivel municipal, seguramente potenciarán un nuevo tejido de interacciones hacia todas direcciones, que colocarán a los territorios en mejores posiciones en el acceso al conocimiento y a la información.

Es imprescindible que los actores locales dispongan de la información básica sobre tecnologías apropiadas, de bajo costo, aplicadas con éxito, localizables en el país y transferibles a escala local, abreviándose la brecha existente entre el conocimiento aplicable disponible en el país y las realidades locales, potenciando el uso y desarrollo de estas tecnologías en todos los territorios. La brecha digital influye en gran medida en la capacidad de las personas de tener una buena calidad de vida, con un efecto casi directo en la brecha salarial, ya sea por edad, género o procedencia.

El acceso a Internet de banda ancha es una herramienta digital clave para que ciudadanos, empresas y gobiernos de los diferentes territorios interactúen entre sí. Ello permitirá: empoderar a los ciudadanos en su vida cotidiana a través del fomento de la inclusión social y la comunicación en sectores desfavorecidos; incrementar la productividad al aumentar la base de información, la eficacia y la innovación; y mejorar el gobierno gracias a menores costos de coordinación y una mayor participación y rendición de cuentas.

Más allá de incrementar el acceso a Internet, el proceso de informatización cubano comprende también un programa de ampliación de los canales de pago electrónico y la migración paulatina hacia la televisión digital, entre otros aspectos. En ese sentido, en Cuba existen sólo 917 cajeros automáticos, lo cual representa menos de ocho por cada 100 mil habitantes; y en el caso de la capital, crece la estadística hasta 25 por cada 100 mil; asimismo se introducen nuevas tecnologías y cajeros multifunción para extender las ventajas de los usuarios (ver gráfico 3). Sin embargo, el nivel de explotación de esas inversiones es todavía insuficiente: al cierre de agosto de 2020, el número de operaciones realizadas en las oficinas bancarias representaron el 72% de las efectuadas durante el 2019, de ellas el 25% fueron mediante canal electrónico (Cubadebate, 2020).

Gráfico 3. Cuba: distribución por provincias de la red de cajeros automáticos



Se cuenta con 917 cajeros distribuidos en 70 municipios

Al cierre del mes de agosto, se realizaron 80.7 millones operaciones en la red de cajeros automáticos, con un promedio mensual de 10 000 000 operaciones

Fuente: Banco Central de Cuba



Fuente: Cubadebate, 2020.

Están activas más de 12 mil terminales de puntos de venta (POS) y se cuenta con más de 8 millones de tarjetas magnéticas activas. Entretanto, la cobertura de la señal de televisión digital en definición estándar es de aproximadamente 7 millones de habitantes y hasta mediados del 2018 se habían comercializado unos 2 millones 173 mil receptores de televisión digital terrestre (Cubadebate, 2020).

Pero no se trata solo de la infraestructura; es necesario también un salto cultural, un cambio de mentalidad, que "...implica entender que la sociedad red, para ser funcional, depende naturalmente del acceso a la información, la transparencia, y una cultura de gestión articulada del conocimiento" (Garcés, 2018). "Claro que, para llegar hasta allí, harían falta puntos de partida básicos. Que todas las organizaciones relevantes, por ejemplo, dispusieran de sitios web para hacer públicos sus indicadores de desarrollo y resultados. Que las estructuras del Poder Popular estuvieran interconectadas a todos los niveles. Que la totalidad de los delegados hiciera uso de herramientas tan elementales como el correo electrónico, o los foros de discusión, o las propias redes sociales" (Garcés, 2018).

"Necesitamos servidores públicos con sensibilidad y cultura política suficientes como para responder sin ruborizarse, valiéndose de las TICs, a las inquietudes del pueblo" (Garcés, 2018). Para hacer valer el concepto del control popular –contenido en los lineamientos de la política económica y social, las bases del modelo de desarrollo y en la Constitución de la República– "...hay que aguzar el oído frente a la voz de la gente, naturalizar sus interpelaciones, y capitalizar sus reclamos en función del objetivo de construir un país mejor. Ese camino no solo apunta a fortalecer las estrategias-nación de gobierno electrónico, sino también –y tan importante como lo anterior– a poner en práctica modos de hacer política contemporáneos, osados y previsiblemente más participativos" (Garcés, 2018).

Obviamente, la dinámica del desarrollo local en Cuba exige políticas y prácticas no solo para ampliar el acceso, sino también para garantizar la formación y mejora permanente de redes y actores locales que generen densidad en los vínculos y permitan el intercambio de conocimientos, de tal forma que los usuarios puedan aprovechar las oportunidades que se les ofrecen. En ese empeño deben combinarse estrategias públicas y privadas para desarrollar las competencias y capacidades necesarias en la población para hacer un uso seguro y sostenible de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Si la información no fluye se desaprovechan cambios y aportes que se generan en todo el país e innovaciones que se producen en el mundo y no llegan a los verdaderos usuarios y actores de la potencial transformación.

Todo lo planteado hasta aquí implica que "cualquier proceso de desarrollo local en Cuba precisa tener en cuenta un conjunto de principios que condicionan el éxito de las acciones, entre los que se destaca la visión integral del desarrollo, en tanto actuación integrada en las dimensiones económico-productiva, demográfica, ambiental, tecnológica, político-institucional y sociocultural" (Guzón y Hernández, 2015)²².

La complejidad para alcanzar un desarrollo territorial sostenible en Cuba deriva de la necesidad de encontrar las vías adecuadas para encauzar el conjunto de desafíos que se

²² El subrayado es nuestro

erigen en torno a esas dimensiones y empoderar realmente a los gobiernos territoriales, ampliando sustancialmente sus capacidades de maniobra y las competencias de sus instituciones para encontrar y aprovechar las oportunidades endógenas, insertarse en los procesos de desarrollo nacional y en las tendencias mundiales, y alcanzar otras fronteras a partir de proyectos propios.

Capítulo IV. Hacia un desarrollo territorial próspero, soberano y sostenible

Sin dudas, el agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana prevaleciente hasta finales de los años ochenta, marca la entrada del país en un proceso de transformación inédito, donde la problemática del desarrollo local adquiere una importancia renovada. El territorio y las sociedades locales han pasado a convertirse en elemento clave en la reconfiguración estructural de la economía y en la potenciación del papel democratizador e incluyente de las políticas públicas, tanto en espacios urbanos como rurales.

A pesar de existir una clara voluntad política; el nuevo escenario es excepcionalmente complejo pues, en medio de la disminución de la capacidad reguladora de un Estado con serias restricciones presupuestarias, proliferan formas de gestión y propiedad no estatal, alineadas con la lógica del mercado globalizador, que ponen en cuestión los factores del desarrollo socio-económico cubano enraizados en torno a viabilizar la propiedad social sobre los medios de producción. Es un momento de gran tensión entre desigualdades y equidad social, donde las formas históricas de ejercicio y concentración del poder son impactadas por el surgimiento de nuevos grupos sociales, con cuotas de poder derivadas de su capacidad económica y con mayor autonomía social y de gestión.

En ese contexto, surgen desafíos formidables para un desarrollo territorial soberano, próspero y sostenible. La incertidumbre en el proceso de inserción internacional asociada al avance impetuoso de la globalización transnacional, las crecientes desproporciones territoriales, el emergente paradigma de distribución de la riqueza que conspira contra la equidad social, la desfavorable dinámica demográfica, la insuficiente formación y capacitación de los recursos humanos, la excesiva centralización del proceso decisorio y de asignación de recursos, las limitaciones del marco institucional y la vulnerabilidad medioambiental son algunos de los puntos que atentan contra el diseño de iniciativas y estrategias que respondan a las necesidades reales de los territorios, a la vez que promuevan un mejor aprovechamiento de los factores endógenos en las diversas localidades.

Situados en esta perspectiva, el gran desafío para el diseño de un modelo de desarrollo soberano, próspero y sostenible en Cuba pasa ahora por cómo seguir avanzando y hacer sostenible un proyecto de desarrollo productivo que tenga impacto a escala nacional; en un contexto global e interno plagado de retos e incertidumbre. Ello resulta vital para el avance de un genuino proceso de ordenamiento territorial, que favorezca mayores niveles de participación y autonomía en los procesos socio-territoriales, contribuyendo a la disminución de la pobreza y a la creación de condiciones para revertir los crecientes niveles de desigualdad intra e interterritoriales existentes.

Bibliografía

Aja, Antonio 2015 “La experiencia de Cuba en la realización de los proyectos de capacitación e investigación en población y desarrollo local” en *Novedades en Población* (La Habana: CEDEM / UNFPA) No 23, septiembre-octubre

Antón Susana y Ventura de Jesús 2018. *Tecnologías para el desarrollo, la paz y el conocimiento*, en periódico *Granma*, 13 de junio de 2018.

Araujo, Rafael 2016 “Desarrollo local y trabajo comunitario: la experiencia del CEDEM-UH en el marco de PADIT”, en *Novedades en Población* (La Habana: CEDEM / UNFPA) No 26, marzo-abril.

Arias, María de los A. 2016 “El desarrollo local y la cultura”, en *Temas* (La Habana) No 83, julio-septiembre.

Campos, Juan C. 2005 “Descentralización y desarrollo local en Cuba” en <www.cips.cu/wp-content/uploads/2013/02/2-Laboral.pdf> acceso 4 de junio de 2018.

Castro Ruz, Raúl 2018 “Aquí estamos y estaremos... libres, soberanos e independientes” en *Granma* (La Habana), 22 de diciembre de 2017.

Chaguaceda, Armando y González, Lázaro de Jesús 2015 “Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba. La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro” en <publicacion/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal63/e3.pdf> acceso 6 de marzo de 2018.

Cuba Country Report 2018, en The Economist Intelligence Unit, marzo 2018. En <country.eiu.com/Cuba/ArticleList/Analysis/> acceso 7 de abril de 2018.

Cubadebate, 2018. “Miguel Díaz-Canel: El proceso de informatización es una prioridad del Estado cubano, en <www.cubadebate.cu/noticias/2018/10/03/miguel-diaz-canel-clausura-conferencia-de-union-de-informaticos-de-cuba/> acceso 7 de octubre de 2018.

Cubadebate, 2018a. *Economía cubana: Balance de 2018 y perspectivas para el futuro inmediato*, en <www.cubadebate.cu/noticias/> acceso 15 de abril de 2019.

Cuesta, A. 2008 (Tercera Edición) *Tecnología de gestión de recursos humanos* (La Habana) en <www.gecyt.cu/redcapitalhumano/libros/libro3.pdf> acceso 12 de mayo de 2016.

Díaz-Canel, Miguel 2020. Intervención a través de videoconferencia, para gobernadores e intendentes, cuadros y dirigentes principales de los territorios y la nación, en <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/tag/eventos/?page=1>

Díaz Legón, Orestes 2015 “Descentralización fiscal y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares (desde el Derecho) para la articulación del proceso” en Pérez, Lissette y Díaz, Orestes (comps) *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local* (La Habana: Editorial UH).

Hernández, Orisel 2015 “La relación entre descentralización y asociativismo municipal. Perspectivas en Cuba” en Pérez, Lissette y Díaz, Orestes (comps) ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local (La Habana: Editorial UH).

Doimeadiós, Y. 2007 "El crecimiento económico en Cuba: un análisis desde la productividad de los factores", Tesis de Doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana.

IPS, Cuba 1 enero 2015 “Académico subraya desafíos del desarrollo territorial” en <www.ipscuba.net/economia/academico-subraya-desafios-del-desarrollo-territorial/> acceso 7 de abril de 2018.

ITU, 2018 “Measuring the Information Society Report 2017”, en <www.itu.com> acceso 19 de mayo de 2018.

Egozcue, Jorge Mario y García, Anicia 2014 “La actualización del modelo económico cubano: evolución, oportunidades y desafíos”, en <www.urjc.es/ceib/> acceso 19 de marzo 2017.

Espina, Mayra; Núñez, Lilia y Martin, Lucy 1997 “Componentes y tendencias socioestructurales de la sociedad cubana actual”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana, Cuba.

Espina, Mayra 2008 “Viejas y nuevas desigualdades en Cuba” en Nueva Sociedad (México DF) N° 216.

Espina, Mayra; Núñez, Lilia y Martin, Lucy 2009 “El análisis de la movilidad social. Propuesta de una perspectiva metodológica integrada y caracterización del caso cubano”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana, Cuba.

Espina, Mayra, Núñez Lilia y Martin Lucy 2010 “Desigualdad, Equidad y Política Social. Integración de Estudios Recientes en Cuba”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana, Cuba.

Espina, Mayra 2011 “La política social en Cuba: resultados y retos”, Ponencia presentada en el Seminario ‘La cuestión social en Cuba contemporánea’, Center for Latin American and Latino Studies, American University.

Espina, Mayra 2012 “Retos y cambios en la política social” en Vidal, Pavel y Pérez, Omar (eds) Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización (La Habana: Editorial Caminos).

Espina, Mayra 2015 “La tarea social no debe quedar para después” en OnCuba, 7 de enero. En <<https://oncubamagazine.com/>> acceso 16 de febrero 2018.

Fernández, Oscar 2013 “Los cambios en el funcionamiento de la Economía Cubana después del VI Congreso del Partido Comunista”, Ponencia presentada en X Congreso de la ANEC, 4-7 de marzo.

Figueras, M. 2014 “Cambios estructurales para desarrollar la economía cubana”, en Triana, Juan (comp) Economía cubana: transformaciones y desafíos (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).

Fonticoba, Omar 2012 “Obligaciones tributarias en el sector cuentapropista. Cuentas Claras conservan licencias” en Granma (La Habana), 7 junio.

Garcés, Raúl 2018 Un Presidente 2.0... ¿para un gobierno 2.0?, en <http://www.cubadebate.cu/opinion/>

García, C. 2011 “La propiedad social en la actualización del modelo cubano”, Ponencia presentada en Seminario de la Escuela Superior del PCC, 22-26 de mayo.

Gil, Alejandro (2018): Informe Económico Presentado a la Asamblea Nacional, diciembre, en <http://www.cubadebate.cu/opinion>

González Ivet , 2013 “Desarrollo de municipios cubanos en la cuerda floja climática” en Granma (La Habana), 29 enero.

González, Aimée y Samper, Yunaimys 2015 “Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa” en Guzón, Ada (comp) Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas (La Habana) en < www.cedel.cu/wp-content/uploads/2017/03/DL-en-Cuba.pdf > acceso 12 de julio de 2017.

González, Alfredo 2004 “Intervención en el Taller Internacional de Microcrédito y Desarrollo Local”, del 7-10 de marzo.

González, C. y Ham-Chande, R. 2007 “Funcionalidad y salud: una tipología del envejecimiento en México” en Salud Pública (México DF) No 49 supl 4.

González, Ortelio 2012 "Garantía por cuenta propia" en Granma (La Habana) 23 de mayo.

González - Sousa Roberto, 2016 “Desafíos socio-territoriales ante la actualización del modelo de desarrollo económico y el restablecimiento de las relaciones Cuba-Estados Unidos” en Planificación Física (Cuba: La Habana) No. 23, julio-diciembre.

Granma, 26 de julio, 2013 “Asalto al cuartel del futuro”.

Gutiérrez, Ivis 2016 “Desarrollo local y turismo” en Marquetti, Hiram (comp) Administración pública y desarrollo local (La Habana: Editorial UH).

Guzón, Ada 2003 “Potencialidades de los municipios cubanos para el desarrollo local”. Tesis de Maestría. (La Habana), junio.

Guzón, Ada 2006 “Estrategias municipales para el desarrollo local en Guzón Ada (comp) Desarrollo local. Retos y perspectivas (La Habana. Editorial Academia).

Guzón, Ada y Hernández, Rider 2015 “A propósito del desarrollo local en Cuba” en Pérez, Lissette y Díaz, Orestes (comps) ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local (La Habana: Editorial UH).

Hernández, Orisel 2015 “La relación entre descentralización y asociativismo municipal. Perspectivas en Cuba” en Pérez, Lissette y Díaz, Orestes (comps) ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local (La Habana: Editorial UH).

Hernández, Rafael 2013 “Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista” en Ediciones Temas y Harvard University (La Habana-Washington).

Iñiguez, Luisa 2002 “Precedencias y efectos de los procesos de la década del noventa en las desigualdades sociales en Cuba” en Anales de Geografía de la Universidad Complutense (España: Madrid) Vol. 22.

Iñiguez, Luisa 2012 “El territorio y lo local en la política económica y social” en Vidal, Pavel y Pérez, Omar (eds) Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización (La Habana: Editorial Caminos).

Iñiguez, Luisa 2015 “Trayectorias y transformaciones territoriales en la Cuba actual” en Geosp–Espaço e Tempo. En <www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102773> acceso 14 de junio de 2016.

Izquierdo Lissett y Francisco Ismael, 2018. “Renovada cartera cubana de negocios incluye más de 500 proyectos”, en <www.cubadebate.cu/noticias> acceso 7 de octubre de 2018.

León, Jessica 2018 “El largo camino hacia la unificación monetaria y cambiaria: ¿Avanzamos?”, Artículo en proceso de publicación por el Centro de Estudios de la Economía Cubana.

León, Carmen Magaly y Ortega, Rafael Antonio 2004 “El Desarrollo Local en la Globalización.” Revista Economía y Desarrollo. Edición Especial. Vol. 136 No. 1. Cuba.

Marcelo L. 2012 "Desafíos de la descentralización del sistema empresarial estatal cubano", Ponencia presentada en la Jornada Científica Anual, 22-26 de julio, Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica, San José.

Marquetti, Hiram 2016 (comp) “El desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas” en Administración Pública y desarrollo local (La Habana: Editorial UH).

Milanés, Laydis 2018 ¿Qué retos tiene el gobierno electrónico en #Cuba?, en <http://razonesdecuba.cubadebate.cu>

Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (Mincex) 2017 “Cuba: Cartera de oportunidades de inversión extranjera 2017-2018” (La Habana: Mincex) en < <https://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2017/11/>> acceso 16 de mayo de 2017.

Monreal, Pedro 2003 La inserción internacional de Cuba en un mundo de cadenas productivas globales: consideraciones acerca del papel de las estructuras globales y territoriales, en de Miranda, Mauricio (compilador) Cuba: reestructuración económica y globalización, en <http://www.cuba-economia.org/publicaciones/>

Morris, Emily 2014 “Unexpected Cuba” en New Left Review (Reino Unido: Londres) N° 88.

Mulet, Y. y Louro, A. 2013 "Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones para el diseño de políticas" en Torres, R. y Pérez, O. (comps) Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social (La Habana: Editorial Caminos), Centro de Estudios de la Economía Cubana.

Munster, Blanca 2017 “Seguridad y asistencia social, retos actuales en Cuba” en <www.ipscuba.net/sociedad/seguridad-y-asistencia-social-retos-actuales-en-cuba/> acceso 16 de abril de 2018.

Núñez, Lilia; Delgado, Denisse; Rego, Idania y Riestra, Claudia 2012 “Sistematización sobre las Nuevas Formas de Gestión no Estatal”, Informe de Investigación, Fondos del CIPS.

Núñez, Lilia 1997 “Más allá del cuentapropismo en Cuba” en Temas (Cuba: La Habana) No.41-50, julio- septiembre.

Núñez, Lilia 2013 “Las nuevas formas de gestión económica en Cuba y su contribución a las políticas a escala local y la equidad” en <www.social-globalization.uni-kassel.de/wp-content/uploads/.../Nunez_Moreno.doc> acceso 16 de abril de 2018.

Odrizola, Silvia y Triana, Juan 2015 “Estrategia de desarrollo y crecimiento económico en Cuba: dos caras de una misma moneda”, Econ. y Desarrollo vol.153 supl.1, en <http://scielo.sld.cu/scielo.php?>

Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) 2007 “Anuario Estadístico de Cuba, 2007. En < www.one.cu/aec2010.htm > acceso 9 de julio de 2011

Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) 2011 “Anuario Estadístico de Cuba, 2010”. En < www.one.cu/aec2013.htm > acceso 9 de abril de 2014.

Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) 2017 “Anuario Estadístico de Cuba, 2016” en < www.one.cu/aec2016.htm > acceso 9 de junio de 2018.

Partido Comunista de Cuba - PCC 2011 “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución” en <www.granma.cu/file/pdf/gaceta/> acceso 9 de junio de 2018.

Partido Comunista de Cuba - PCC 2017 “Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista”, en <www.granma.cu/file/pdf/gaceta/> acceso 9 de junio de 2018.

Partido Comunista de Cuba - PCC 2017a “Aceptación de algunos términos utilizados en la conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista y en las bases del plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030”. En <www.granma.cu/file/pdf/gaceta/> acceso 9 de junio de 2018.

Peña, Lázaro 2015 “Globalización y desarrollo local: una visión desde de la actualidad de la academia cubana” en Ada Guzón (comp) Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas (La Habana) en <www.cedel.cu/wp-content/uploads/2017/03/DL-en-Cuba.pdf> acceso 9 de junio de 2018

Pérez Deborah et al. 2016 “Globalización y desarrollo local, una propuesta metodológica de gestión de información y el conocimiento”, en Economía y Desarrollo (La Habana: UH) Vol.157 No 2 julio-diciembre, en <www.scielo.sld.cu/scielo.php> acceso 14 de mayo de 2018.

Pérez, Lissette 2015 “Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino” en Pérez, Lissette y Díaz, Orestes (comps) ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local (La Habana: Editorial UH).

Pomares, Humberto 2015 “Tecnologías para el desarrollo local. Un camino de propuestas e interrogantes” en Ada Guzón (comp) Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas (La Habana). En <www.cedel.cu/wp-content/uploads/2017/03/DL-en-Cuba.pdf> acceso 9 de junio de 2018.

Rebellato, José Luis 2004 (1997) “La participación como territorio de contradicciones éticas” en Romero, María Isabel y Hernández, Carmen Nora (comps) Selección de Lecturas Concepción y Metodología de la educación popular (La Habana: Editorial Caminos) Tomo I.

Rodríguez, Adrián 2006 “Identidad de nuevos actores económicos. Los directivos del sector mixto en la sociedad cubana”, Tesis de Maestría, FLACSO, México, Fondos del CIPS.

Rodríguez, José Luis 2016 “Factores claves en la estrategia económica actual de Cuba” en Cuba Contemporánea (Cuba: La Habana) Vol. 10, abril-mayo. En <w.urjc.es/ceib/> Acceso 19 de marzo 2017.

Rodríguez, José Luis 2019 Balance económico preliminar del 2018 en Cuba y algunas perspectivas para el 2019 (Parte II), en <http://www.cubadebate.cu/opinion/2019/03/25>

Rodríguez, José Luis 2019a Balance económico preliminar del 2018 en Cuba y algunas perspectivas para el 2019 (Parte I), en <http://www.cubadebate.cu/opinion/2019/03/25>

Romero, Antonio 2014 “Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba”, Taller de expertos sobre el cambio económico cubano, 21-25 de abril, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional-Universidad de La Habana-Institución Brookings.

Sosa, Mahé 2016 "Desarrollo local e inserción externa: una mirada al tema en América Latina.", en www.biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ acceso 19 de marzo 2017.

Tejera, Pedro Manuel 2007 “Reflexiones en torno a la relación entre gobierno local y desarrollo local, en www.revistas.uo.edu.cu/index.php/stgo/article/viewFile/ acceso 23 de marzo 2013.

The Economist Intelligence Unit Country Report Cuba, January 19th 2019 www.eiu.com

Torres, Ricardo 2017 “Cuba: Balance económico de 2016”, en www.econolatin.com acceso 4 de mayo 2018.

Triana, Juan y Torres, Pérez Ricardo 2016. Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era, en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/>

Triana, Juan 2014. Cuba: un balance de la transformación” en Economía y Desarrollo (La Habana: UH) Vol. 151, No. 1, enero-junio. En www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/219 acceso 23 de marzo 2018.

Triana, Juan 2014a "Entrampados en el fuego amigo" en Torres R. y Pérez O. (comps) Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social (La Habana: Editorial Caminos).

Triana, Juan 2016 “Actualizando el modelo económico cubano: una perspectiva desde la teoría del desarrollo” en www.scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci acceso 25 de agosto 2017.

Triana, Juan 2016 “El sector no estatal, la cuchilla y la imaginación” en www.uncubamagazine.com/economia-negocios/el-sector-no-estatal-la-cuchilla-y-la-imaginacion/ acceso 19 de marzo 2017

Vidal, Pavel y Pérez, Omar (eds) 2011 “Relanzamiento del cuenta propismo en medio del ajuste estructural” en Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización (La Habana: Editorial. Caminos)

Yera, Marcelo; Alhama, Rafael; D’Angelo, Ovidio y Núñez, Lilia 2012 “Consideraciones sobre la concepción y aplicación del TCP y otras FGNE. Elementos de partida para la evaluación de sus efectos e impactos previsibles”, Informe de Investigación, Fondos del CIPS.